Une carte d'électeur

de la faisabilité à l'opportunité

Rapport du Directeur général des élections du Québec
novembre 2001

102-03862/

Une carte d'électeur numérisée avec photo : de la faisabilité à l'opportunité

Rapport du Directeur général des élections du Québec
novembre 2001

Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 2-550-38504-7

TABLE DES MATIÈRES

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC 1

INTRODUCTION 3

UN BREF HISTORIQUE 7

Partie 1 : La situation actuelle au Québec 11

Quelques définitions 11
L'inscription des électeurs au Québec 12
- La qualité d'électeur 13
- La liste électorale permanente 13
- La Commission permanente de révision 16
- La révision et la révision spéciale 17

L'identification des électeurs lors du vote 17

Partie 2 : L'identification des électeurs : l'expérience internationale 21

La méthodologie 21
Le point de vue des experts 27

Partie 3 : Les principes directeurs sous-jacents à une éventuelle carte d'électeur 31

La nature de la carte d'électeur 31
Le caractère obligatoire de la carte d'électeur 32
Les frais d'émission de la carte d'électeur 35
L'usage de la carte d'électeur 36
Le contenu en information 37
Le type de numérisation 39
Le renouvellement et le remplacement de la carte d'électeur 41

Partie 4 : La production et l'implantation d'une carte d'électeur numérisée avec photo 45

Le choix des scénarios de réalisation 45
Les scénarios retenus 49
Scénario 1 - Implantation massive par le Directeur général des élections 49
Les avantages et les inconvénients 58
Scénario 2 – Implantation graduelle 61
Les avantages et les inconvénients 64
La gestion de la carte d'électeur lors d'un scrutin 66

Partie 5 : Les impacts 71

Les impacts législatifs 71
Les impacts sur les communications 71
Les impacts administratifs et financiers 74
Les impacts sur certaines activités électorales 80

Partie 6 : Le résultat des consultations 85

Partie 7 : Les recommandations 89

Notes 92

Annexes

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC

Le Directeur général des élections du Québec assume l'administration du système électoral en vue du renouvellement des membres de l'Assemblée nationale et, dans une certaine mesure, celui des membres des conseils municipaux, en garantissant le libre exercice du droit de vote des électrices et des électeurs.

L'expression « Directeur général des élections » désigne à la fois une personne et une institution. Le titulaire du poste de directeur général des élections est une personne désignée par l'Assemblée nationale du Québec. Il est chargé de l'application de la Loi électorale, de la Loi sur la consultation populaire et d'une partie de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités.

Le Directeur général des élections exécute tout mandat que lui confie l'Assemblée nationale. Il peut également être consulté par le gouvernement sur toute législation à caractère électoral.

Liste des annexes

Annexe I – Mandat de l'Assemblée nationale

Annexe II – Tableaux sur l'identification des électeurs sur le plan international

Annexe III – Exemples de cartes d'identité de l'électeur et de cartes d'électeur

Annexe IV – Tableau sur l'identification des électeurs au Québec

Annexe V – Questionnaire utilisé dans le cadre de l'évaluation qualitative portant sur l'identification des électeurs

Annexe VI – Lettre de la Régie de l'assurance maladie du Québec concernant les coûts d'une implantation graduelle

Annexe VII – Avis et commentaires des organismes consultés

INTRODUCTION

Le système électoral que le Québec s'est donné, au fil des ans, reflète la grande maturité démocratique de la société québécoise. La confiance que les électeurs manifestent à l'égard du processus électoral se traduit, notamment, par de forts taux de participation aux scrutins.

Le vote, à travers le suffrage universel, compte parmi les acquis majeurs des dernières décennies. Il nous appartient de préserver ce droit, de même que l'accès à son exercice, comme l'un des droits les plus précieux.

La stabilité de nos institutions, l'intégrité du processus électoral et la confiance qui lui est témoignée constituent les indicateurs les plus fiables de la santé de notre démocratie. Chacun des acteurs du système électoral doit concourir, dans les limites de ses responsabilités, à sa sauvegarde et à son amélioration.

C'est dans cet esprit que l'Institution du Directeur général des élections du Québec a accueilli, en décembre dernier, le mandat que lui a confié l'Assemblée nationale concernant la réalisation d'une étude de faisabilité sur la mise en œuvre d'une carte d'électeur numérisée avec photo.

La motion présentée par le ministre responsable de la Réforme électorale, monsieur Guy Chevrette, précisait que l'étude de faisabilité produite par le Directeur général des élections devrait présenter *« les avantages, inconvénients, coûts, modalités et échéanciers de réalisation d'un tel projet ; et qu'à cette fin, il obtienne l'avis et l'assistance de la Commission d'accès à l'information, de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, du Protecteur du citoyen et de tout autre ministère ou organisme gouvernemental qu'il jugera nécessaire. »*

À l'aide du présent rapport, le Directeur général des élections souhaite donc fournir aux membres de l'Assemblée nationale une information pertinente, complète et à jour sur la question de l'identification des électeurs et, de façon plus précise, sur la faisabilité et l'opportunité d'une carte d'électeur numérisée avec photo.

Le Directeur général des élections du Québec a amorcé ses travaux en janvier dernier. Il a choisi de remplir son mandat en s'appuyant sur ses ressources professionnelles régulières. Il a mis sur pied un comité intersectoriel réunissant

des représentantes et des représentants de chacune des directions concernées. Le comité a été coordonné par le Secrétariat général ; ce dernier a assumé la charge du projet, sous la supervision de l'adjointe au directeur général des élections et président de la Commission de la représentation électorale.

Le comité interne a produit un document de consultation présentant différents scénarios, afin d'obtenir l'avis des organismes mentionnés au mandat. Des organismes gouvernementaux comme la Régie de l'assurance maladie du Québec et la Société de l'assurance automobile du Québec, qui bénéficient d'une solide expertise dans l'émission et la gestion d'une carte d'utilité courante, ont aussi été consultés.

Conscient que les organismes visés par la consultation ont eu l'occasion, dans le passé, de se prononcer sur un ou plusieurs aspects de la question d'une éventuelle carte d'identité, carte de citoyenneté ou carte d'électeur, le Directeur général des élections a choisi de soumettre à leur analyse un projet précis comportant différents scénarios de réalisation.

Le rapport trace donc, dans un premier temps, un bref historique du débat sur la carte d'électeur au Québec. Il décrit ensuite la situation qui prévaut actuellement au Québec en ce qui concerne l'inscription des électeurs et l'identification lors d'un scrutin. Puis, afin d'être en mesure de situer le Québec par rapport au reste du monde au regard de la problématique de l'identification des électeurs, le rapport aborde l'expérience internationale en ce domaine.

La troisième partie du document présente les principes sous-jacents et les différentes caractéristiques d'une éventuelle carte d'électeur numérisée avec photo. Ces principes et ces caractéristiques concernent notamment son caractère obligatoire ou facultatif lors du vote, son contenu en information, les types de numérisation possibles, l'usage de la carte, la gratuité ou les frais inhérents à son émission.

L'approche adoptée dans cette étude n'a pas consisté à « partir à zéro » en proposant d'emblée la mise sur pied d'une infrastructure spécialement dédiée à la production, à la mise en œuvre et à la gestion d'une carte d'électeur numérisée avec photo. Le comité interne a plutôt choisi d'établir un certain nombre de scénarios à partir des ressources, des mécanismes et des réseaux existants. Certaines des hypothèses qui avaient été envisagées ont été écartées, en raison de contraintes majeures qui se sont avérées pratiquement insurmontables, après vérification.

Deux scénarios ont donc été retenus aux fins de l'analyse. Ces scénarios, qui constituent le cœur de l'étude, sont détaillés dans la quatrième partie. À ce stade-ci, le Directeur général des élections a jugé opportun de limiter l'étude de la faisabilité d'une carte d'électeur numérisée avec photo et sa mise en œuvre au palier provincial. Le vocabulaire utilisé est donc celui qui a cours à ce palier électif. Les questions liées au renouvellement et au remplacement de la carte sont aussi abordées. Les impacts des scénarios constituent la cinquième partie du rapport.

La sixième partie du document expose les résultats des consultations effectuées auprès du Protecteur du citoyen, de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et de la Commission d'accès à l'information. Enfin, le Directeur général des élections formule ses recommandations dans la septième et dernière partie du rapport.

UN BREF HISTORIQUE

Le débat sur la pertinence d'établir une carte d'électeur n'est pas nouveau au Québec. Bien qu'elles semblent davantage à l'avant-scène ces dernières années, les discussions entourant la mise en œuvre d'une telle carte font partie de l'actualité politique québécoise depuis plusieurs décennies.

Une revue de la littérature portant sur l'identification des électeurs révèle que l'instauration d'une carte d'identité obligatoire ou d'une carte d'électeur a, à plusieurs occasions, été envisagée pour assurer l'intégrité du système électoral.

L'accélération du mouvement d'urbanisation et l'anonymat qu'elle entraîne incitent l'administration du maire de Montréal, Camilien Houde, à mettre en place une carte d'électeur en 1945. Le projet est cependant rapidement abandonné.

L'idée est reprise en 1962 par l'administration du maire Jean Drapeau, qui songe à rendre obligatoire la présentation d'une carte d'identité avec photographie pour voter aux élections municipales. Le conseil municipal abandonne son projet en raison de la forte opposition qu'il suscite, notamment chez les anglophones et les allophones.

À compter du milieu des années soixante, la problématique d'une carte d'électeur refait régulièrement surface, bien qu'elle s'élargit au concept plus englobant de carte d'identité universelle. La question est en outre abordée à l'occasion de la Commission royale d'enquête sur l'administration de la justice, en 1967, puis lors de la réforme administrative du permis de conduire, en 1968, ainsi que lors des travaux de la Commission de la réforme électorale, en 1969.

Les événements d'octobre 1970 et l'adoption de la *Loi des mesures de guerre* par le gouvernement du Canada suscitent un débat sur l'établissement d'une carte d'identité obligatoire au Québec. Une étude est même commandée par le gouvernement, qui décide, en raison d'une virulente opposition, de surseoir au projet.

Parmi les objections soulevées se trouvent les coûts, évalués à plus de 15 millions $ (environ 72 millions en dollars d'aujourd'hui), mais aussi le fait que la falsification d'une telle carte serait relativement facile, que cette carte ferait du Québec un cas isolé parmi les provinces canadiennes et que cette mesure pourrait faire craindre l'avènement d'un état policier.

En 1974, l'Office de révision du Code civil propose l'établissement d'un registre national civil, qui permettrait la confection des listes électorales et l'émission de cartes d'électeur.

En raison des progrès réalisés dans le domaine de l'informatique, il devient possible de constituer un registre inspiré des modèles français et allemand. La crainte suscitée par les nouvelles possibilités de la technologie, notamment en ce qui a trait à l'échange des données et à la protection de la vie privée, fait reculer le projet.

Dans la foulée de la réforme électorale qu'il a entreprise à son arrivée au pouvoir, le gouvernement du Parti québécois met sur pied, en 1978, un groupe de travail chargé d'étudier la question de l'identification des électeurs; le gouvernement, qui envisage alors la possibilité d'exiger la carte d'assurance maladie comme preuve d'identité lors d'un scrutin, diffère sa décision. L'un des principaux arguments avancés est à l'effet que la carte d'assurance maladie ne peut être exigée à d'autres fins que celle pour laquelle elle a été produite.

À la faveur de la refonte de la *Loi électorale*, menée en 1989, le gouvernement soulève à nouveau la question de la carte d'électeur. Alors qu'il s'interroge sur la durée des campagnes électorales, sur les coûts élevés des nombreux recensements et sur la possibilité d'instaurer une liste électorale permanente, le gouvernement juge opportun de vérifier si les objections soulevées une dizaine d'années plus tôt sont toujours pertinentes, étant donné l'évolution technologique et les progrès réalisés au chapitre des mesures de sécurité des réseaux informatiques.

Le Directeur général des élections, qui procède à une étude de faisabilité étendue sur la qualité et le coût de l'informatisation des listes électorales provinciales, municipales et scolaires, examine la possibilité que l'éventuelle liste électorale permanente soit doublée d'une carte d'électeur. Il conclut, à cet égard, qu'une carte d'électeur facilitant l'identification engendrerait des coûts et générerait des inconvénients qui ne correspondent pas aux bénéfices qui pourraient en résulter. Le Directeur général des élections en arrive aussi à la conclusion qu'une carte d'électeur contrôlant le droit de vote nécessiterait le déploiement d'un réseau de télécommunications d'une telle envergure qu'il ne pourrait pas être opérationnel dans le cadre des délais accordés à la période électorale.

La même année, le gouvernement décide d'aller de l'avant avec les projets de carte d'assurance maladie et de permis de conduire avec photos. C'est donc à compter de 1997 que l'ensemble des citoyens et des citoyennes détiendront une carte d'assurance maladie avec photo[1], la carte d'utilité courante la plus répandue au Québec.

En 1995, le gouvernement du Québec donne son aval à la mise sur pied de la liste électorale permanente informatisée. La liste électorale permanente, constituée à partir des données du recensement préalable au référendum de 1995, sera principalement mise à jour, par la suite, à partir de l'information transmise par la Régie de l'assurance maladie du Québec.

Les résultats très serrés du référendum de 1995 sur la souveraineté du Québec relancent le débat sur l'identification des électeurs et, par conséquent, celui sur la carte d'électeur.

Une commission parlementaire est instituée en 1996 afin de mener une vaste consultation sur les cartes d'identité et la protection de la vie privée. Citoyens, associations, institutions et organismes gouvernementaux font valoir leurs points de vue sur l'un ou l'autre des aspects de la problématique.

Dans le mémoire soumis à la commission, le Directeur général des élections propose d'évaluer la possibilité d'instaurer un mécanisme d'identification obligatoire de l'électeur lors du vote. Le Directeur général des élections suggère, à cette fin, l'utilisation de la carte d'assurance maladie, qui comprend déjà tous les renseignements de base requis, soit le nom, le prénom, la date de naissance et la photo. Selon le Directeur général des élections, l'utilisation d'une carte existante, comme la carte d'assurance maladie, permettrait d'atteindre le triple objectif suivant : fournir un document confirmant l'identité de l'électeur ; réduire les possibilités de fraude par substitution de personne ; augmenter le niveau de confiance des électeurs dans l'intégrité du système électoral.

À la lumière des représentations effectuées, la commission recommande, dans son rapport final, qu'aucune démarche ne soit entreprise en vue de l'instauration d'une nouvelle carte d'identité multiservices. Les membres de la commission recommandent, par ailleurs, que le Conseil des ministres étudie la pertinence de prévoir la délivrance d'une carte d'identité d'utilisation facultative et neutre, c'est-à-dire qui ne soit pas reliée à quelqu'autre identifiant ou banque de données.

Certains événements survenus lors des élections générales de 1998 contribuent à alimenter le débat sur la pertinence d'un moyen d'identification des électeurs. Les enquêtes effectuées par la suite permettront de conclure que des actes de fraude électorale, soit des cas d'usurpation d'identité, ont alors été commis dans la circonscription de Anjou. Le gouvernement du Québec adopte, dès 1999, le projet de Loi 1, *Loi concernant l'obligation pour l'électeur d'établir son identité au moment de voter et modifiant d'autre. dispositions législatives en matière électorale*[2].

Les électeurs sont donc désormais tenus d'établir leur identité au moment de voter en présentant leur carte d'assurance maladie, leur permis de conduire ou leur permis probatoire ou leur passeport canadien. Les quelques expériences touchant l'identification des électeurs, tenues après l'adoption de ce projet de loi, ne semblent pas avoir dissipé toutes les inquiétudes.

Aussi, en décembre 2000, l'Assemblée nationale confiait-elle au Directeur général des élections, par l'entremise d'une motion, le mandat de réaliser la présente étude de faisabilité sur une carte d'électeur numérisée avec photo.

Partie 1 :
La situation actuelle au Québec

Quelques définitions

Afin de faciliter la compréhension des lectrices et des lecteurs, il importe de clarifier, d'entrée de jeu, les principales notions et les principaux concepts qui seront utilisés dans ce document. Voici donc le sens qui est conféré, aux fins de l'étude de faisabilité, aux mots ou aux expressions suivantes :

Carte

Support de plastique de grandeur reconnue, soit 85 x 54 mm, pour 0,76 mm d'épaisseur, sur lequel on peut retrouver plusieurs inscriptions et caractéristiques[3].

Électeur

Individu ayant la qualité d'électeur, telle que définie à l'article 1 de la Loi électorale[4].

Numériser

Transformer un signal analogique en une suite de valeurs numériques[5].

Carte à microprocesseur (puce)

Carte à microcircuits dotée d'un microprocesseur permettant l'enregistrement et la restitution d'information ainsi que le traitement de données reçues de l'extérieur ou contenues dans les mémoires[6].

Carte à bande magnétique

Carte constituée de matériaux non magnétiques tels que le papier, le PET ou le PVC, qui contient une bande magnétique divisée en trois languettes : la première contient des données alphanumériques, la deuxième des données numériques ; la troisième bande sert à des applications où les données numériques doivent être mises à jour et réinscrites à chaque utilisation[7].

Code (à) barres

Code formé de lignes verticales numérotées qui est apposé sur les produits de consommation afin d'être lu par un lecteur optique[8].

Apposé sur une carte (support plastique), le code à barres, composé de barres et d'espaces, représente une chaîne de caractères. Selon la symbologie utilisée, ces caractères peuvent être numériques, alphanumériques ou constituer des codes de contrôle. Un nouveau type de codes à barres a été introduit : le code bidimensionnel (2D). Il peut contenir beaucoup plus d'information que le code à barres traditionnel.

Liste électorale permanente

La liste électorale permanente est constituée des renseignements contenus au fichier des électeurs et au fichier des territoires[9]. Il s'agit de la base de données informatisées qui sert à produire la liste électorale pour un scrutin donné.

Liste électorale

Liste des électeurs admissibles à voter, pour chacune des sections de vote. Cette liste comporte tous les changements apportés en révision et en révision spéciale à la liste électorale permanente en vue d'un scrutin précis.

L'inscription des électeurs au Québec

Pour bien comprendre la dynamique dans laquelle s'insérerait une éventuelle carte d'électeur et pour mieux saisir les enjeux liés à son implantation, il est nécessaire de tracer le portrait le plus complet et le plus juste possible du processus d'inscription et d'identification des électeurs en vigueur au Québec. La méthode d'inscription à la liste électorale, la procédure de révision et le mécanisme d'identification des électeurs lors du vote procèdent d'un même continuum. Il importe donc de les situer dans la perspective de leur interaction.

L'inscription des électeurs sert deux buts fondamentaux : elle sert, d'une part, à établir qui a le droit de voter et à quel endroit et vise, d'autre part, à empêcher qu'une même personne ne vote plus d'une fois. Elle assure, en quelque sorte, un contrôle d'intégrité. L'identification des électeurs au moment du vote constitue un deuxième contrôle d'intégrité.

La qualité d'électeur

Comme c'est le cas dans la plupart des sociétés démocratiques modernes, l'exercice du droit de vote au Québec est régi par le principe du suffrage universel. La loi électorale québécoise est souple et inclusive. Au fil des années et des réformes effectuées, les contraintes liées à l'exercice du droit de vote ont été réduites au strict minimum. Ainsi, toute personne qui désire participer à la vie démocratique doit, le jour du scrutin, avoir la qualité d'électeur, soit :

- être âgée de 18 ans ou plus;
- être de citoyenneté canadienne;
- être domiciliée au Québec depuis six mois.

Toutefois, les personnes soumises au régime de curatelle ainsi que celles qui sont privées de leurs droits électoraux, consécutivement à certaines infractions commises à l'égard de la *Loi électorale*, perdent la qualité d'électeur.

La *Loi électorale* stipule, enfin, que pour exercer son droit de vote le jour du vote ordinaire, une personne doit posséder la qualité d'électeur le jour du scrutin et être inscrite sur la liste électorale de la section de vote où elle a son domicile le mardi de la deuxième semaine qui précède celle du scrutin, soit le dernier jour pour faire une demande de révision dite « ordinaire ». C'est l'inscription sur la liste électorale de la section de vote qui confère à l'électeur le droit de vote. Le nom de l'électeur n'apparaît, en effet, que sur la liste de la section de vote qui lui est assignée. Il ne peut voter qu'à cet endroit.

Les électeurs qui séjournent temporairement à l'extérieur du Québec peuvent aussi exercer leur droit de vote selon certaines conditions.

La liste électorale permanente

La façon dont sont confectionnées les listes électorales qui servent aux différents scrutins a une influence directe sur leur qualité et, par surcroît, sur l'intégrité du processus électoral.

La liste électorale de chaque section de vote est préparée à partir des données qui apparaissent à la liste électorale permanente le jour de la prise du décret ordonnant la tenue d'un scrutin, et des modifications apportées au cours des exercices de révision et de révision spéciale, tenus du 21^{e} au 4^{e} jour précédant celui du scrutin.

La liste électorale permanente (LEP) a remplacé, en 1997, les recensements qui étaient auparavant effectués avant chaque scrutin. Le Directeur général des élections du Québec en est le concepteur et l'administrateur. Utilisée pour la première fois à l'occasion des élections municipales de novembre 1997, la LEP a été déployée à l'échelle du Québec lors des élections générales et des élections scolaires de 1998.

Toute personne qui, au sens de la *Loi électorale*, possède la qualité d'électeur peut être inscrite sur la liste électorale permanente. À la fin de novembre 2001, 5 432 578 électeurs étaient inscrits à la LEP.

L'électeur a accès aux renseignements contenus à la LEP à son sujet. Il lui appartient de communiquer au Directeur général des élections tout changement à ces renseignements, de même que sa volonté d'être radié de la liste. L'inscription à la LEP revêt, en effet, un caractère volontaire. Selon les données dont dispose le Directeur général des élections, entre 4 % et 5 % des personnes ayant la qualité d'électeur ne seraient pas inscrites à la liste électorale permanente, cela, pour des motifs divers.

L'électeur ne désirant pas que son nom figure à la liste électorale permanente peut toutefois voter lors d'un scrutin précis, dans la mesure où il effectue une demande d'inscription à la liste électorale de sa section de vote lors de la période de révision ou de révision spéciale. Il doit alors indiquer qu'il souhaite que son inscription ne vaille que pour le scrutin en cours.

La liste électorale permanente comprend deux fichiers, soit le fichier des électeurs et le fichier des territoires. La combinaison des deux fichiers permet d'obtenir la liste électorale nécessaire à la tenue de tout scrutin provincial, municipal ou scolaire.

Le fichier des électeurs comprend les renseignements sur l'identité des personnes : nom, prénom, date de naissance, sexe, adresse et date d'établissement du domicile dans une municipalité. Ce fichier a été constitué, dans un premier temps, de la liste des électeurs inscrits lors du recensement et de la révision qui ont précédé le référendum de 1995. On y a ajouté le registre des électeurs hors du Québec et les modifications apportées à la liste à l'occasion d'élections partielles, de scrutins provinciaux, scolaires et municipaux subséquents.

Le fichier des territoires réunit, pour sa part, l'information territoriale nécessaire à la gestion et à la production des différentes listes électorales, notamment les adresses et la description des territoires électoraux.

La mise à jour de la LEP s'effectue sur une base hebdomadaire. Plusieurs sources d'information l'alimentent régulièrement. Ainsi, grâce au couplage des données de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) et de celles du fichier des électeurs, on attribue un code de recoupement à chaque électeur. Ce code permet à la Régie de transmettre au Directeur général des élections tout changement d'identité ou d'adresse d'un électeur. Le Directeur général des élections reçoit en outre chaque semaine les renseignements relatifs aux électeurs décédés. Les données concernant ces personnes sont aussitôt radiées de la liste électorale permanente.

La principale source d'information pour la mise à jour du fichier des électeurs est donc la RAMQ. La majorité des modifications aux dossiers de la RAMQ provient de ses propres bénéficiaires. Elle reçoit aussi près de 40 % de ses changements d'adresse de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) et, dans une moindre mesure, par l'entremise de certains organismes comme la Régie des rentes du Québec (RRQ).

Le deuxième mécanisme le plus important en ce qui a trait au nombre de modifications effectuées au fichier des électeurs est celui de la révision de la liste électorale. Pour le palier provincial, cette révision s'effectue à la suite d'un décret d'élection ou d'un décret référendaire.

Les autres sources pour la mise à jour du fichier sont le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada, le Curateur public et l'électeur lui-même. Enfin, le Directeur général des élections peut commander la tenue d'un recensement spécial ou d'une révision afin de procéder à une vérification totale ou partielle de la liste.

Un nouveau mécanisme mis en place en 1998 facilite l'inscription des personnes qui atteignent l'âge de 18 ans, de celles qui obtiennent la citoyenneté canadienne ou qui, possédant déjà la nationalité canadienne, viennent s'établir au Québec.

Cette modalité permet, en vertu de la *Loi électorale*, d'inscrire directement ces personnes sur la liste électorale après avoir obtenu l'information de la Régie de l'assurance maladie du Québec ou du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada. Le Directeur général des élections communique ultérieurement avec elles pour les informer qu'à moins de recevoir un avis contraire de leur part, elles sont inscrites sur la liste électorale permanente.

Deux indicateurs permettent de mesurer la qualité de la liste électorale permanente. Il s'agit du taux de modifications apportées lors de la révision de la liste lors d'un événement électoral et du taux de demandes d'inscription à cette même occasion.

Le taux de modifications apportées lors de la révision qui a précédé le référendum de 1995 a été de 8,5 %, contre 5,7 % lors des élections générales de 1998. Quant au taux de demandes d'inscription, il s'est établi à 6,5 % aux élections générales de 1994, contre 4,6 % en 1998. Il s'agit, dans les deux cas, d'améliorations sensibles. Le Directeur général des élections compte atteindre un taux d'exactitude de 96 % lors du prochain scrutin général.

De plus, lors du recoupement initial qui a donné lieu à la première version de la LEP, en 1997, 93 % des électeurs inscrits furent « recoupés » avec le fichier de la RAMQ. Le pourcentage d'électeurs recoupés s'élève maintenant à plus de 99,6 %.

La Commission permanente de révision

Afin de continuer à améliorer la qualité de la liste électorale permanente et de s'assurer que le plus grand nombre possible d'électeurs puissent exercer leur droit de vote, le législateur a instauré, en octobre 1999, un mécanisme de révision chargé de traiter des cas particuliers : la Commission permanente de révision.

La Commission permanente de révision analyse les dossiers que le Directeur général des élections soumet à son attention. Il s'agit principalement d'électeurs pour lesquels les renseignements n'ont pu être retrouvés et recoupés dans le fichier de la RAMQ et, par conséquent, pour lesquels il n'est pas possible de recevoir, le cas échéant, les changements d'adresse et l'avis de décès.

La Commission recherche, pour chacun des électeurs « non recoupés », les causes de l'absence de recoupement. Pour réaliser ses travaux, elle constitue des équipes d'agents réviseurs dans chacune des circonscriptions électorales. Ces agents sont recommandés par les partis politiques qui se sont classés premier et deuxième dans la circonscription électorale visée lors de la dernière élection.

De la mi-octobre 1999 à mi-octobre 2001, le Directeur général des élections a transmis à la Commission permanente de révision 37 070 dossiers. Au 14 octobre 2001, la Commission permanente de révision avait traité et fermé 26 112 dossiers. Le pourcentage d'électeurs dont le dossier correspond aux données de la RAMQ, soit le pouecentage d'électeurs "recoupés", s'élève maintenant à 99,64 %.

La qualité de la liste électorale produite au Québec pour un scrutin précis n'a jamais été aussi élevée qu'elle ne l'est actuellement. De plus, la liste électorale permanente permet de produire, en moins de 12 heures, la liste des électeurs pour des élections générales ou un référendum.

La révision et la révision spéciale

Lors d'un décret électoral, le Directeur général des élections produit, à partir des données de la LEP, les listes électorales de base qui serviront à la tenue du scrutin. La Loi électorale prévoit une période de révision de ces listes. La révision s'effectue par l'entremise de commissions de révision, établies au nombre de 5 ou 6 en moyenne par circonscription.

La période de révision, qui s'étend sur neuf jours à compter du 21e jour avant la journée du scrutin lui-même, permet aux personnes qui ont la qualité d'électeur de faire une demande d'inscription, de correction ou de radiation de leur inscription à la liste électorale.

Pour s'inscrire sur la liste électorale en période de révision, l'électeur doit en faire la demande auprès de la commission de révision qui lui est assignée. Il doit présenter deux pièces d'identité dont l'une doit mentionner son nom et sa date de naissance, et l'autre son nom et l'adresse de son domicile.

La révision est suivie d'une révision spéciale d'une durée de huit jours. Les activités de révision spéciale se tiennent au bureau du directeur du scrutin, soit à un seul endroit par circonscription, sauf exceptions, dans quelques circonscriptions à grande étendue. En vertu de la *Loi électorale*, il n'est pas possible de s'inscrire sur les listes électorales le jour même du scrutin. En instaurant une période de révision spéciale, le législateur a voulu offrir aux électeurs le plus large accès possible à l'exercice du droit de vote tout en assurant l'intégrité du processus.

L'identification des électeurs lors du vote

Jusqu'en 1999, les électeurs appelés à voter lors d'un scrutin provincial au Québec établissaient leur identité de façon verbale. En juin 1999, l'Assemblée nationale changeait cette procédure, en sanctionnant la *Loi concernant l'obligation pour l'électeur d'établir son identité au moment de voter et modifiant d'autres dispositions législatives en matière électorale*[10].

La législation électorale précise maintenant que pour établir son identité lors du vote à un scrutin provincial, municipal ou scolaire, l'électeur doit présenter sa carte d'assurance maladie, son permis de conduire ou son permis probatoire, son passeport ou tout autre document délivré ou reconnu par le gouvernement, un de ses ministères ou un de ses organismes, déterminé par règlement. Aucun règlement n'est venu ajouter, à ce jour, de documents à ceux qui étaient prévus.

Si l'électeur ne peut présenter un tel document, il peut, en vertu de la loi, être admis à voter s'il satisfait aux conditions prévues. Il doit alors se diriger vers la table de vérification de l'identité des électeurs et soumettre son cas aux membres de celle-ci. Le cas échéant, l'électeur doit :

1. déclarer devant les membres de la table qu'il est bien l'électeur dont le nom apparaît sur la liste électorale et qu'il a le droit d'être inscrit à l'adresse qui y apparaît ;

2. signer le serment prévu à cette fin dans le registre et

3. satisfaire aux conditions suivantes :

   - soit présenter au moins deux documents qui prouvent chacun son nom et dont l'un comporte sa photographie ou, à défaut, au moins deux documents qui, ensemble, prouvent son nom, sa date de naissance et l'adresse à laquelle il est inscrit ou celle de son domicile ;

   - soit être accompagné d'une personne qui :
     - établit son identité conformément à la loi;
     - atteste l'identité et l'adresse de l'électeur;
     - déclare ne pas avoir accompagné au cours du scrutin un autre électeur qui n'est pas son conjoint ou son parent au sens de la loi;
     - présente un document visé par la loi, pourvu que ce document comporte sa photographie;
     - signe le serment prévu à cette fin dans le registre.

Jusqu'à maintenant, les dispositions de la législation électorale qui concernent l'identification des électeurs lors du vote ont été appliquées lors des élections municipales de 1999 , de 2000 et de 2001, lors des élections scolaires partielles de 2000 et de 2001, à l'occasion de l'élection partielle dans la circonscription de Mercier, en avril 2001, et des élections partielles dans Blainville, Jonquière, Labelle et Laviolette, en octobre 2001.

L'information et les statistiques colligées par les présidents d'élection et les directeurs du scrutin lors de ces scrutins fournissent une information pertinente quant à l'application des dispositions de la loi visant l'identification des électeurs.

L'information qualitative et quantitative recueillie lors des scrutins municipaux permet de dégager les constats suivants :

- peu ou pas de commentaires négatifs de la part des électeurs ;
- 79 % des présidents d'élection considèrent que, dans l'ensemble, l'obligation de s'identifier a été bien acceptée par les électeurs ;
- la presque totalité des électeurs, soit 98 %, a présenté l'une des pièces d'identité exigées par la loi ;
- seulement la carte d'assurance maladie et le permis de conduire auraient été utilisés ;
- seulement 2 % des électeurs ont été dirigés vers la table de vérification de l'identité des électeurs ;
- dans les municipalités où la population est peu nombreuse, on considère l'obligation de s'identifier au moment du vote comme une mesure superflue car tout le monde se connaît ;
- plusieurs présidents d'élection jugent que le nombre de personnes affectées à la table de vérification de l'identité est trop élevé par rapport aux besoins ; selon eux, il s'agit d'une mesure qui entraîne des dépenses inutiles.

Sur le plan provincial, cinq élections partielles ont eu lieu depuis l'entrée en vigueur de la loi. Les commentaires formulés au sujet de l'obligation de s'identifier sont semblables, à quelques nuances près, à ceux qui ont été émis lors des scrutins municipaux. Les grands constats qui ressortent de cette expérience sont les suivants :

- selon les présidents des tables de vérification de l'identité installées dans les endroits de vote, entre 70 % et 90 % des électeurs savent qu'ils doivent s'identifier pour voter ;
- en général, les électeurs sont positifs à l'idée de s'identifier pour voter. Surtout en milieu urbain, des électeurs se disent rassurés sur le processus démocratique ;
- des présidents notent toutefois un certain mécontentement, surtout chez les personnes qui n'ont pas de pièces d'identité en leur possession, chez les personnes âgées et chez les électeurs des petites localités ;
- les électeurs des régions rurales seraient moins enclins à avoir des pièces d'identité en leur possession lorsqu'ils se déplacent ;

- plusieurs présidents de tables de vérification de l'identité mentionnent que un ou des électeurs ont dû retourner à leur domicile pour prendre une pièce d'identification;
- aux heures de grande affluence, la procédure d'identification a pu allonger les délais d'attente ;
- à certains endroits, il y a trop de personnel à la table de vérification de l'identité, compte tenu du nombre peu élevé d'électeurs qui s'y présentent;
- certains souhaiteraient que le certificat de citoyenneté soit accepté comme pièce d'identité ;
- lorsqu'un électeur qui n'a pas en sa possession l'une des pièces d'identité exigées par la loi se présente à la table de vérification, c'est souvent la procédure avec témoin qui prévaut ;
- dans le cas des bureaux de vote itinérants qui se rendent dans les centres d'hébergement reconnus, un problème se pose lorsque les cartes des résidents sont conservées au poste de l'étage ou dans les locaux administratifs ; cela occasionne des difficultés dans la mesure où chaque membre du personnel ne peut identifier qu'un électeur.

Selon l'information recueillie, la procédure d'identification des électeurs se déroule, dans l'ensemble, de façon satisfaisante. Plusieurs s'interrogent cependant sur la pertinence de cette procédure dans les petites localités où les gens se connaissent. Certains commentaires formulés par les présidents des tables de vérification de l'identité révèlent que cette mesure n'était pas encore suffisamment connue au moment des scrutins visés.

L'expérience de la procédure d'identification étant actuellement limitée à la fois dans le temps et quant au nombre de scrutins tenus, ces conclusions ne sauraient être généralisées. Un prochain scrutin général viendra soit les confirmer ou les nuancer.

Partie 2 :
L'identification des électeurs : l'expérience internationale

Tracer le portrait de la situation qui prévaut, sur le plan international, en matière d'identification des électeurs peut sembler relativement simple, à prime abord. Mais quiconque entreprend un travail sérieux, du point de vue de la recherche, se rend rapidement compte de la complexité et de l'ampleur de l'entreprise.

Le système électoral de chaque État recèle, comme la société qu'il dessert, ses propres couleurs, ses accents et ses particularités. Les institutions électorales diffèrent, de même que les procédures et les modes d'organisation. Le vocabulaire et le sens conféré aux mots et aux expressions varient non seulement d'un continent à un autre, mais aussi à l'intérieur d'un même pays.

C'est donc avec toute la réserve due aux impératifs et aux contraintes de la présente étude que le Directeur général des élections soumet ici les caractéristiques qu'il a pu dégager et l'analyse qu'il a effectuée à la faveur de ses recherches.

La méthodologie

Le Directeur général des élections a utilisé différents moyens et divers canaux pour obtenir de l'information sur la façon dont s'effectue l'identification des électeurs lors du vote à travers le monde.

Aussi, en plus des moyens habituels comme la recherche documentaire et la recherche par Internet, une lettre a été adressée aux ambassades d'une douzaine de pays. Un questionnaire a été préparé afin de procéder à des appels téléphoniques ciblés auprès d'une dizaine de commissions ou d'institutions électorales. Des contacts ont été établis avec des organismes internationaux spécialisés dans le domaine électoral, comme l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) et l'International Foundation for Election Systems (IFES). Des contacts ont aussi été effectués auprès de chercheurs qui s'intéressent aux systèmes électoraux de pays étrangers.

Les données recueillies ont permis de constituer trois groupes d'États, sur la base de la méthode qu'ils utilisent pour établir l'identité des électeurs lors du vote.

Dans un premier temps, les États où il existe une carte d'électeur ou une carte d'identité de l'électeur (voter ID card) ont été distingués. Puis, un deuxième groupe a été formé en réunissant les États où une carte d'identité courante ou un autre document avec photo servait à l'identification des électeurs. Le troisième groupe a été composé, quant à lui, d'États où l'identification des électeurs s'effectue verbalement.

Dans un deuxième temps, certaines caractéristiques du système électoral en place dans ces États ont été dégagées et des indicateurs socio-économiques ont été établis. Le but de cet exercice consistait à fournir une information qui permettrait de situer le moyen utilisé pour l'identification des électeurs dans un environnement plus large.

Ainsi, la logique selon laquelle il importe d'analyser la procédure d'identification de l'électeur dans un continuum d'activités, dont fait partie l'inscription (en amont) et l'assignation à un endroit de vote précis (en aval) a été appliquée à cette description de la situation sur le plan international. Ces renseignements sont présentés sous une forme schématique dans les tableaux en annexe.

Cette étude n'étant pas exhaustive, l'échantillon retenu se constitue des États pour lesquels les renseignements les plus fiables et les plus complets ont pu être obtenus.

Par ailleurs, la création de registres électoraux permanents et informatisés, dans plusieurs États, semble donner lieu à l'émission de plus en plus fréquente d'avis d'inscription attestant de la qualité d'électeur de la personne à qui ils sont adressés avant une élection. Ces avis d'inscription, comme il en existe un au Québec, fournissent généralement de l'information (endroit, heure du vote) et permettent de vérifier et, le cas échéant, de faire corriger les données relatives à l'inscription. Ces avis ne sont pas considérés ici comme des cartes d'électeur.

Premier groupe : les États qui possèdent une carte d'identité de l'électeur (voter ID card) ou une carte d'électeur (Voir Annexe II, Tableau 1)

- ***Le Brésil, El Salvador, le Ghana, le Mexique, le Panama, l'Uruguay.***

Ces États possèdent des carnets d'électeur ou des cartes d'identité de l'électeur plastifiées, avec photographie, signature, hologramme et autres caractéristiques sécuritaires. En plus d'attester de la qualité d'électeur de leur détenteur, ces documents servent à les identifier lors du vote.

Le Mexique s'est doté d'une carte d'identité de l'électeur en 1990, dans la foulée d'une vaste réforme amorcée il y a plus de vingt ans, visant à assainir les mœurs électorales. Cette réforme a notamment donné lieu à la création de l'Institut fédéral électoral (IFE), une commission électorale indépendante, de même qu'à un ensemble de mesures législatives et administratives.

L'intégrité et la transparence des élections étaient devenus les thèmes centraux des politiques mexicaines, spécialement après les élections présidentielles de 1988. Selon le président de l'Institut fédéral électoral (IFE), « Ce n'est pas par hasard que le Code électoral mexicain consiste en un ensemble complexe de protections contre la fraude. Ce système très complexe doit, affirme-t-il, être vu comme la réponse à la « non-fiabilité » historique du processus électoral mexicain[11] ».

La carte d'identité de l'électeur est le seul document qui permet à l'électeur mexicain d'exercer son droit de vote. Cette carte contient neuf caractéristiques sécuritaires, dont une empreinte digitale, une photographie et des filigranes. Une fusion moléculaire chaude assure que toute tentative de falsification rend la carte inutilisable. La carte d'identité de l'électeur sert non seulement au vote, mais aussi à identifier son détenteur lors de transactions avec les institutions publiques et privées. À cet effet, l'IFE a conclu plus de 80 ententes avec différentes institutions qui acceptent la carte d'identité de l'électeur comme preuve d'identité.

Au Mexique, pays où les élections législatives se tiennent à date fixe, le premier dimanche de juillet, les électeurs doivent faire une demande au plus tard le 15 janvier précédant le scrutin afin d'obtenir leur carte d'électeur. Ceux qui ont déjà une carte d'électeur et qui désirent voir apporter des corrections doivent en faire la demande avant le 14 avril. Les électeurs qui n'auraient pas fait de demande, soit pour obtenir une carte ou pour faire apporter des modifications, ne pourront exercer leur droit de vote.

Les listes électorales mexicaines, fournies aux partis politiques avant le scrutin, contiennent la photographie et les renseignements nominatifs sur chacun des électeurs.

Selon l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), les énormes frais encourus par la mise en place d'une carte d'identité de l'électeur, comme celle du Mexique, ne sont habituellement justifiables que lorsque des problèmes politiques antérieurs rendent une telle méthode essentielle à la tenue d'élections efficaces. Ce système comporte, selon IDEA, les mêmes problèmes d'établissement de l'identité que tout autre système d'identification, et les mêmes difficultés liées à la perte ou à la destruction de la carte. Il peut, dans certains cas, faire en sorte qu'un grand nombre d'électeurs admissibles soient effectivement privés de leur droit de vote.

L'International IDEA souligne, par ailleurs, que ce document électoral tend à devenir une carte d'identité nationale, ce qui modifie sensiblement le rôle apparent, et souvent réel, de l'organisme d'administration des élections[12].

- ***La France, le Burkina Faso, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Maroc, le Niger, le Sénégal, le Tchad.***

Ces États possèdent des cartes d'électeur. Souvent faites de carton, ces cartes ne sont pas dotées de photos. Dans leur cas, la carte d'électeur ne sert pas à identifier leur détenteur lors du vote, mais bien à établir leur qualité d'électeur. Généralement, une autre pièce d'identité, comme la carte nationale d'identité, est exigée à des fins d'identification lors du vote.

En France, une carte d'électeur, appelée « carte électorale », valable pour toutes les consultations politiques au suffrage direct est délivrée à tout électeur inscrit sur la liste électorale. Cette carte est émise, dans chaque commune, par le maire. La présentation de cette carte lors du scrutin n'est toutefois pas obligatoire. Un électeur qui ne possède pas ce document doit être admis à voter s'il est inscrit sur la liste électorale.

Les caractéristiques de la carte d'électeur française sont les suivantes : nom, prénom, date et lieu de naissance, domicile et résidence (rue et numéro civique), numéro d'inscription de l'électeur sur la liste, indication du lieu du bureau de vote où doit se présenter l'électeur. Elle ne possède pas de photographie.

La carte d'électeur ne tient pas lieu de carte d'identité. Les électeurs des communes de 5 000 habitants et plus doivent présenter, au moment du vote, en même temps que la carte d'électeur, un titre d'identité avec photographie.

En Afrique francophone, les cartes d'électeurs seraient particulièrement utiles en raison de difficultés inhérentes à la tenue et à la mise à jour des registres électoraux. Les listes électorales sont généralement établies à partir des registres

de l'état civil. Or, plusieurs de ces pays éprouvent des difficultés concernant leur registre de l'état civil et d'identification des personnes. Plusieurs citoyens n'auraient pas de carte nationale d'identité en raison d'une absence de « trace » de leur identité au registre.

Dans la plupart des pays d'Afrique francophone, l'officier responsable du bureau de vote peut, à sa discrétion, permettre à l'électeur qui n'a pas sa carte d'électeur de voter, à la condition que son nom soit inscrit à la liste électorale et qu'il présente sa carte nationale d'identité ainsi qu'une autre pièce d'identité.

Deuxième groupe : les États où l'on procède à l'identification des électeurs avec une pièce d'identité courante (Voir Annexe II, Tableau 2)

- ***Allemagne, Argentine, Belgique, Espagne, Louisiane, Nicaragua, Québec, Venezuela.***

Ces États exigent, au moment du vote, que les électeurs établissent leur identité à l'aide d'une carte d'identité courante avec photographie. Il s'agit, la plupart du temps, d'une carte nationale d'identité. Le Québec, et certains États américains comme la Louisiane, exigent une carte d'utilité courante avec photographie émise par le gouvernement.

Les organismes électoraux chargés de l'administration des élections peuvent compter, dans ces États, sur des registres électoraux fiables, permanents et mis à jour sur une base continue. Dans certains cas, un avis d'inscription est expédié aux personnes inscrites sur la liste électorale. Cet avis ne contient pas de photographie et ne constitue pas une preuve d'identité. Il n'est valide que pour un scrutin donné. Il peut servir à différentes fins, dont à repérer plus rapidement les électeurs sur le registre ou à fournir de l'information à l'électeur sur l'endroit et l'horaire du vote.

Les électeurs ne peuvent généralement voter qu'à un seul endroit de vote précis, le seul à posséder la liste électorale où ils sont inscrits.

Troisième groupe : les États où les électeurs s'identifient verbalement lors du vote (Voir annexe II, Tableau 3)

- ***L'Australie, le Canada, la Grande-Bretagne, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la Suède, la Suisse.***

Dans ces États, les électeurs établissent leur identité de façon verbale lors du vote. Le scrutateur leur demande de décliner leur nom et adresse complète.

Certains de ces États adressent un avis d'inscription personnalisé, attestant de la qualité d'électeur. Cet avis, qui ne constitue pas une pièce d'identité, peut être exigé au moment du vote. C'est notamment le cas au Japon et en Suisse.

Les États de tradition anglo-saxonne ne possèdent généralement pas de registre national d'identité. Historiquement, cette centralisation des renseignements sur les citoyens y est perçue comme une atteinte à la vie privée et aux libertés civiles. La situation de l'Irlande du Nord se distingue au chapitre de l'identification des électeurs lors du vote. Ainsi, depuis 1985, un électeur ne peut obtenir un bulletin de vote que s'il produit l'une des sept preuves d'identité déterminées, dont certaines incluent une photographie. Cette exigence particulière serait justifiée par le contexte de violence politique, d'intimidation et de peur qui y prévaut depuis de nombreuses années.

Dans tous les cas, les États de ce troisième groupe possèdent des organismes électoraux neutres et indépendants, de même que des listes électorales fiables, permanentes et mises à jour sur une base continue.

L'Australie a effectué, il y a quelques années, une étude de faisabilité et un projet pilote portant sur une carte d'électeur[13].

Le projet pilote, réalisé lors d'une élection partielle tenue dans le district de Coburg, a consisté en l'utilisation d'une carte d'identité temporaire de l'électeur, non photographique, munie d'un code à barres.

Le projet pilote a mis en lumière un certain nombre de problèmes, dont les suivants :

- Certains électeurs ont reçu deux cartes d'électeur ;
- Le système de livraison postale des cartes d'électeurs a connu certains problèmes de fiabilité ;
- Une fois livrées à la boîte postale, la sécurité des cartes d'électeur n'a pu être assurée.

Les conclusions du projet pilote furent à l'effet qu'il fallait « examiner davantage la question de savoir si l'utilisation des cartes d'électeurs est susceptible de réduire, ou au contraire, d'augmenter, le risque de votes multiples, étant donné

qu'il n'y a pas de mécanisme empêchant une personne d'utiliser la carte d'un autre électeur en usurpant son identité[14] ». Selon les responsables du projet, le vote par déclaration (assermentation) constituerait un inconvénient considérable et un fardeau pour ceux qui ont perdu leur carte d'électeur ou qui ont oublié de l'apporter.

À la suite de ce projet pilote, le gouvernement australien a commandé une étude de faisabilité sur la question de l'inscription des électeurs et de leur identification lors du vote à l'aide d'une carte d'électeur.

Dans son rapport, publié en octobre 1996, la Commission électorale australienne recommande :

- D'évaluer les procédures en place et d'effectuer des études de faisabilité plus poussées avant de modifier le système ;
- Compte tenu de la nécessité d'assurer le déroulement ordonné du scrutin, la seule forme de preuve dont la production devrait être envisagée au bureau de scrutin est une preuve d'identité ;
- Si un système d'utilisation de cartes d'identité des électeurs devait être mis en place, il faudrait examiner le marquage de ces cartes au cours du scrutin pour décourager le vote multiple.

Le gouvernement a décidé de surseoir au projet, considérant que l'implantation d'une carte d'électeur présentait des avantages trop restreints pour aller de l'avant à ce stade-ci.

Le point de vue des experts

L'Organisation des nations unies (ONU), l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) et l'International Foundation for Election Systems (IFES) ont conjointement mis sur pied, il y a quelques années, une banque de données spécialisée dans le domaine électoral. Cette énorme banque de données, connue sur le nom de ACE Project (Administration et Coût des Élections) est accessible sur Internet.

Le projet ACE fournit des renseignements sur tous les aspects de l'organisation des élections. Il s'adresse entre autres aux législateurs, aux partis politiques, aux chercheurs et aux administrateurs d'élections. L'un des principaux objectifs du projet ACE consiste à soutenir les États qui ont entrepris une démarche de démocratisation.

Au chapitre de l'inscription et de l'identification des électeurs, les auteurs du projet ACE soulignent que la manière par laquelle les électeurs prouvent leur identité varie considérablement d'un pays ou d'une administration à l'autre :

« Dans les pays où il est de rigueur que les citoyens portent une pièce d'identité, comme par exemple une carte d'identité nationale, un permis de conduire, une carte d'identité d'emploi ou toute autre pièce d'identité, l'administration électorale n'a pas à émettre une autre pièce d'identité. (...) Les électeurs signent tout simplement le registre ou la liste. Depuis l'introduction des dossiers informatisés, il n'existe souvent même plus de signature originale pour fins de comparaison.»

Les auteurs du projet ACE précisent que « Des cartes d'électeurs émises par l'organisme électoral peuvent servir de contrôle des votes multiples. Elles doivent cependant être d'une grande intégrité et porter la photo ou autre distinction unique et être cédées ou marquées quand l'électeur reçoit le matériel de vote. Sans ces caractéristiques, ces cartes sont facilement achetées, échangées ou volées et leur efficacité comme pièce d'identité et d'outils de contrôle est négligeable[15] ».

Concernant la fraude électorale et, notamment, la supposition de personne, les auteurs du projet ACE affirment ce qui suit :

« La supposition de personne est une forme de tricherie où quelqu'un prétend être quelqu'un d'autre et vote au nom de cette autre personne. Elle peut se produire dans un certain nombre de circonstances. Si la mort d'un électeur a été dissimulée aux autorités électorales, et que le nom de la personne morte a été conservé sur le registre électoral, quelqu'un d'autre peut voter au nom du disparu. Le faux électeur saura alors avec certitude que l'électeur authentique ne se pointera pas pour voter, à moins que quelqu'un d'autre n'ait déjà usurpé son identité. Une supposition de personne peut aussi se produire lorsqu'un électeur est parti en voyage, ou si le véritable électeur est empêché par la force de se rendre au bureau de vote.

Une méthode pour dissuader cette stratégie est d'exiger que chaque électeur présente quelque forme d'identification officielle (telle qu'un passeport, un permis de conduire ou un autre document officiel). Dans certaines juridictions, un document n'est accepté à des fins d'identification que s'il comporte une photo du porteur. Un autre moyen destiné à réprimer la supposition de personne est de délivrer à chaque électeur une carte d'électeur qui comporte sa photo. Dans ce cas les électeurs qui se pointent au bureau de vote sans leurs cartes ne sont pas autorisés à déposer leur bulletin. Cette méthode dissuade la supposition de personne, mais elle peut introduire une nouvelle méthode de corruption électorale.

Par exemple, selon des rapports publiés à Maurice au sujet de la conduite d'élections dans l'île proche de Réunion, les organisations de parti à la Réunion auraient payé des électeurs pour qu'ils renoncent à leur carte d'électeur pendant la période de vote. Ces paiements étaient faits normalement dans des régions géographiques où l'on savait qu'un parti rival était populaire. Ceci empêchait les électeurs qui probablement auraient voté pour le parti adverse d'exprimer leur suffrage.[16] »

Partie 3 :
Les principes directeurs sous-jacents à une éventuelle carte d'électeur

La nature de la carte d'électeur

La carte d'électeur à des fins d'identification

La carte d'électeur avec photo permet, lorsque l'électeur se présente pour exercer son droit de vote, de vérifier que la personne détentrice de la carte est bien celle qui désire se prévaloir de son droit de vote à un bureau de vote précis.

Cette carte facilite l'identification d'un électeur. Elle ne permet en aucun temps ni circonstance de confirmer le droit de vote.

La carte d'électeur contrôlant le droit de vote

La carte d'électeur numérisée permet de s'assurer que la personne qui la détient a effectivement, au moment du scrutin ou à la date déterminée par la loi, le droit de vote. La carte d'électeur numérisée nécessite que chacun des bureaux de vote dispose d'un équipement valideur accédant, de façon informatique, à la liste électorale.

Le droit de vote de l'électeur demeure lié à son inscription à la liste électorale. L'équipement utilisé permet de confirmer ou d'infirmer que la personne avait la qualité d'électeur et était inscrite à la liste électorale au moment de sa production.

La carte d'électeur conférant le droit de vote

La carte d'électeur conférant le droit de vote est celle qui suffit pour exercer son droit de vote lorsque la personne la présente au bureau de vote.

Cette carte d'électeur est émise lorsque le citoyen satisfait aux exigences de la qualité d'électeur. Lorsque l'électeur ne satisfait plus aux exigences de la qualité d'électeur, la carte lui est retirée. Cette carte établit, en définitive, que la personne qui la détient possède la qualité d'électeur au moment où elle est produite.

Premier principe

En vertu de l'environnement électoral et législatif qui prévaut au Québec, une éventuelle carte d'électeur numérisée avec photo ne pourrait servir qu'à établir l'identité de l'électeur, et, ultimement, à contrôler le droit de vote.

Le caractère obligatoire de la carte d'électeur

L'un des principes de base à établir au regard de l'implantation d'une éventuelle carte d'électeur est son caractère obligatoire ou facultatif au moment du vote. Or, le caractère obligatoire ou facultatif de la carte d'électeur doit être analysé en relation directe avec le droit de vote et son exercice.

La Charte canadienne des droits et libertés confère le droit de vote à chaque citoyen et citoyenne. L'article 3 de la Charte énonce, en effet, que « Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales[17] ». La Charte ne permet que soit restreint l'exercice du droit de vote que « dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique[18] »

Dans son rapport final, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, mieux connue sous le nom de Commission Lortie, écrivait qu' « En faisant du suffrage un droit constitutionnel inhérent à la citoyenneté, la Charte lui a donné une nouvelle portée et a renversé le fardeau de la preuve. Ce n'est plus l'extension du droit de vote mais plutôt toute restriction de ce droit qui doit être justifiée aux termes de la Charte[19] ».

Or, l'analyse du caractère raisonnable d'une restriction à un droit protégé par la Charte canadienne des droits et libertés doit se faire selon les paramètres établis par la jurisprudence de la Cour suprême.

Le cadre d'analyse impose une démarche en deux temps. Dans un premier temps, il faut démontrer que la disposition sous étude limite ou restreint un droit. Dans un deuxième temps, il faut évaluer le caractère raisonnable de cette limitation.

Il semble assez évident que l'exigence faite à l'électeur de s'identifier au moyen d'une seule carte, la carte d'électeur, pour être admis à exercer son droit de vote aurait pour effet de restreindre l'exercice de ce droit.

L'établissement d'une carte d'électeur obligatoire, sans mécanisme de substitution, pourrait constituer une restriction importante à l'exercice du droit de vote. Un certain nombre de personnes pourraient, en effet, avoir la qualité d'électeur au moment du scrutin et ne pas détenir leur carte d'électeur.

Il est probable qu'une certaine proportion d'électeurs qui viennent tout juste d'atteindre l'âge de 18 ans et de ceux qui viennent d'acquérir la qualité d'électeur, notamment les électeurs qui ont récemment obtenu la citoyenneté canadienne, n'aient pas encore reçu leur carte d'électeur lors d'un décret électoral. Ces personnes, bien qu'elles possèdent la qualité d'électeur et qu'elles soient inscrites sur la liste électorale permanente, ne pourraient présenter une telle carte le jour du scrutin.

Pour établir qu'une telle restriction est raisonnable au sens de la charte, deux conditions fondamentales définies par la Cour suprême doivent être respectées. En premier lieu, l'objectif visé par l'imposition d'une mesure restrictive doit être suffisamment important et fondé sur des préoccupations réelles et urgentes. En deuxième lieu, le moyen retenu pour atteindre cet objectif doit être raisonnable, c'est-à-dire qu'il doit avoir un lien rationnel avec l'objectif visé, qu'il doit porter le moins atteinte possible au droit en cause et qu'il doit avoir des effets proportionnels à l'objectif visé.

Si on applique ces critères d'analyse à l'exigence d'une carte d'électeur numérisée avec photo pour voter, il faut donc démontrer :

- que l'intégrité du processus électoral et la confiance des électeurs en celui-ci sont en péril en raison des fraudes liées notamment à la substitution de personnes ;

- que l'introduction d'une carte d'électeur obligatoire est non seulement un moyen efficace pour atteindre l'objectif visé mais qu'il est le moyen qui porte le moins atteinte au droit de vote ;

- que les effets négatifs de la mise en œuvre de ce moyen sur l'exercice du droit de vote sont proportionnels aux effets bénéfiques qui en découleraient sur l'intégrité du processus électoral et la confiance des électeurs.

À l'occasion des élections générales de novembre 1998, des incidents de fraude électorale reliée à la substitution de personnes ont été mis au jour. Malgré les enquêtes effectuées, il n'a cependant pas été possible d'évaluer l'ampleur exacte

de ces incidents. Néanmoins, quel qu'en soit le nombre, de tels incidents constituaient une menace à l'intégrité du processus électoral et risquaient de miner la confiance des électeurs.

Le législateur a donc réagi promptement en introduisant dans la législation électorale l'obligation pour l'électeur d'établir son identité au moyen d'un des documents prévus par la loi et comportant sa photographie. La loi prévoyait en outre une procédure d'identification pour les électeurs qui n'avaient pas en leur possession un des documents prescrits.

Depuis l'introduction de ces nouvelles mesures, des scrutins ont été tenus aux paliers provincial, scolaire et municipal. Pour justifier le remplacement de ces mesures par un mécanisme encore plus contraignant, il faudrait démontrer que la menace à l'intégrité du processus électoral est encore aussi présente et que seule une mesure plus drastique peut la contrer, même si l'exercice du droit de vote devait s'en trouver ainsi limité.

Devant l'incapacité d'effectuer une telle démonstration, force est de constater que l'introduction d'une nouvelle condition essentielle à l'exercice du droit de vote, soit la présentation d'une carte d'électeur numérisée avec photo, ne résisterait pas à l'analyse imposée par la Charte canadienne des droits et libertés en ce qui a trait au caractère raisonnable des restrictions à un droit fondamental.

À la lumière de cette analyse, seules deux possibilités demeurent. La première consiste en une carte d'électeur à statut privilégié, c'est-à-dire obligatoire, bien qu'assortie d'un mécanisme de rechange. La deuxième réside en une carte d'électeur simplement facultative, c'est-à-dire s'ajoutant aux pièces d'identité actuellement exigées lors du vote.

La Charte québécoise des droits et libertés de la personne reconnaît, à l'instar de la charte canadienne, le droit de vote. L'article 22 de la charte québécoise prévoit notamment que « Toute personne légalement habilitée et qualifiée a le droit de se porter candidat lors d'une élection et le droit d'y voter[20] ».

Ainsi, selon que l'on opte pour une carte d'électeur obligatoire, auquel cas un mécanisme de substitution devra être mis en place, ou que l'on choisisse d'ajouter une carte d'électeur comme l'une des pièces d'identité pouvant être présentée pour établir son identité, les impacts diffèrent de façon considérable. Le mode d'implantation, les délais et les coûts sont tributaires, dans une large mesure, du caractère obligatoire ou facultatif de la carte d'électeur.

Dans l'éventualité où une carte d'électeur devenait obligatoire pour exercer le droit de vote, le Directeur général des élections est d'avis qu'un mécanisme de substitution semblable à celui qui existe actuellement pour les électeurs qui ne peuvent établir leur identité au moyen d'une des pièces exigées à cette fin devrait être instauré. Aussi, des modifications devront-elles être apportées à la législation électorale.

Le mécanisme de substitution prévu devra être suffisamment souple pour ne pas restreindre le droit de vote ou dissuader un certain nombre d'électeurs d'exercer leurs droits politiques et démocratiques.

De plus, le caractère obligatoire de la carte d'électeur ne pourrait, d'aucune façon, assurer que la personne qui détient cette carte possède le droit de vote le jour du scrutin. Entre le moment de l'émission de la carte d'électeur et le jour du scrutin, une personne peut, en effet, se voir retirer ce droit. Ce peut être notamment le cas des personnes soumises au régime de la curatelle, ou encore des personnes trouvées coupables de fraude électorale. De même, un certain nombre de personnes ayant quitté le Québec et n'étant pas encore radiées de la liste électorale permanente auraient encore, le scrutin venu, une carte d'électeur en leur possession.

Par ailleurs, si la carte d'électeur devait être facultative, c'est-à-dire ajoutée, à titre de document privilégié, aux pièces qui servent à établir l'identité des électeurs en vertu des lois électorales, l'intérêt et la motivation des électeurs à effectuer les démarches requises pour se procurer une telle carte s'en trouveraient vraisemblablement diminués.

Deuxième principe

La présentation d'une éventuelle carte d'électeur numérisée avec photo ne devrait, d'aucune façon, être une condition essentielle à l'exercice du droit de vote.

Les frais d'émission de la carte d'électeur

Comme il fut mentionné précédemment, le droit de vote est un droit reconnu et protégé par les chartes québécoise et canadienne des droits et des libertés. Toute restriction à l'exercice de ce droit doit donc être justifiée aux termes de ces chartes.

Or, il est possible de croire que tout frais inhérent à son émission puisse constituer une restriction susceptible de porter atteinte au droit de vote de certains électeurs et, ainsi, d'en limiter l'exercice. De plus, le fait d'avoir à se déplacer pour faire prendre une photographie, dans le cadre d'une implantation massive, pourrait aussi entraîner des contraintes susceptibles de dissuader certaines personnes d'exercer leur droit de vote. Il importe de ne pas sous-estimer l'impact que pourrait avoir l'imposition aux électeurs des coûts, voire même d'une partie des coûts, de production des cartes.

Les scénarios présentés plus loin dans ce document sous-tendent la gratuité et l'universalité de l'émission de la carte d'électeur.

Qu'elle soit obligatoire ou facultative pour exercer son droit de vote, la carte d'électeur devrait donc, dans le respect des droits politiques et démocratiques garantis par les chartes québécoise et canadienne, être fournie gratuitement par les autorités responsables aux électeurs inscrits sur la liste électorale permanente.

Troisième principe

Une éventuelle carte d'électeur numérisée avec photo devrait être fournie gratuitement et avec un minimum d'inconvénients à l'ensemble des électeurs.

L'usage de la carte d'électeur

Il existe deux possibilités en ce qui concerne l'usage d'une carte d'électeur. Cet usage peut, en effet, être exclusif, auquel cas des dispositions législatives devront être prévues à cet égard. Nonobstant ce qui précède, il est possible, voire probable, qu'une éventuelle carte d'électeur soit demandée par des tiers à des fins d'identification autres qu'électorales.

L'expérience de certains États démontre qu'une carte d'électeur numérisée avec photo tend, lorsqu'il n'existe pas de carte d'identité nationale, à être utilisée comme telle. Cette pratique n'est pas sans conséquences, notamment sur le rôle confié à l'organisme chargé d'administrer les élections.

Le Directeur général des élections est d'avis qu'advenant la mise en œuvre d'une carte d'électeur numérisée avec photo, des dispositions législatives devraient être adoptées, afin de réserver l'usage de cette carte aux seules fins électorales.

Quatrième principe

L'usage d'une éventuelle carte d'électeur numérisée avec photo doit être réservé à des fins électorales.

Le contenu en information

La revue de la littérature effectuée dans le cadre du présent mandat démontre que les renseignements de base qui se trouvent généralement sur une carte d'électeur sont :

Les renseignements nominatifs :

- Les nom et prénom;
- La date de naissance;
- Le sexe.

Ces renseignements permettent l'identification de l'électeur. Il s'agit des données nominatives qui sont exigées en vertu de la législation électorale actuelle. De plus, ces renseignements sont contenus au fichier des électeurs de la liste électorale permanente.

Le numéro de l'électeur

En plus des renseignements nominatifs, les cartes d'électeur qui existent comportent généralement le numéro de l'électeur. Cette donnée « numérisée » constitue l'identifiant unique permettant d'établir un lien informatique avec la liste électorale informatisée dans le bureau de vote.

Le numéro de l'électeur inscrit en chiffres arabes permet l'utilisation de la carte dans les endroits où un lecteur optique ne peut être employé. Il permet aussi l'usage de la carte lorsque le code à barres a été endommagé. Ce numéro offrirait notamment la possibilité d'établir un lien avec la liste informatisée des électeurs d'un même endroit de vote.

La photo de l'électeur

La photo constitue, avec les renseignements nominatifs, l'élément principal servant à identifier un électeur. Le mandat relatif à la présente étude de faisabilité stipule, en outre, que la carte d'électeur doit être « numérisée avec photo ». Les cartes d'électeur et les cartes servant à identifier les électeurs, là où elles sont exigées, contiennent généralement une photo.

Dans la perspective de la production d'une carte d'électeur de la meilleure qualité possible et au moindre coût, l'utilisation des photographies qui apparaissent sur les cartes d'assurance maladie serait la solution la plus avantageuse. Toutefois, la Régie ne conserve les photos de ses bénéficiaires que pendant 30 jours.

La signature de l'électeur

Le Code civil du Québec définit le mot « signature » comme suit : « La signature consiste dans l'apposition qu'une personne fait sur un acte de son nom ou d'une marque qui lui est personnelle et qu'elle utilise de façon courante, pour manifester son consentement[21].»

Traditionnellement, la signature manuscrite est utilisée pour remplir ces fonctions. La plupart des auteurs reconnaissent toutefois que la définition du Code civil est assez large pour inclure les procédés électroniques.

La date d'émission de la carte

La date d'émission peut servir à vérifier la validité du document. Toutefois, l'électeur peut être momentanément privé de ses droits électoraux et avoir une carte en sa possession. Le droit de vote n'est pas lié à la possession de la carte électorale, mais bien à l'inscription de l'électeur sur la liste électorale. Si la carte d'électeur est renouvelée à date fixe, la date d'émission permet de connaître le moment prévu du renouvellement.

L'adresse du domicile de l'électeur

Dans certains cas, la carte peut aussi contenir l'adresse du domicile de l'électeur. Cette information supplémentaire requiert toutefois une administration relativement lourde et coûteuse en raison des changements d'adresse. Les renseignements relatifs à l'adresse n'ont pas un caractère permanent. Selon les données de la liste électorale permanente, quelque 930 000 électeurs déménageraient chaque année au Québec.

En plus d'assurer la mise à jour des adresses, avec toute l'infrastructure que cela nécessite, de nouvelles cartes devraient être émises sur une base continue. À cette fin, dans l'éventualité où les photographies n'étaient pas conservées en archives, les électeurs devraient se faire photographier après chaque changement d'adresse.

Le Directeur général des élections est d'avis que l'adresse est une information qui ne devrait pas apparaître sur une éventuelle carte d'électeur. Aussi, les scénarios présentés à la partie 4 de ce rapport ont-ils été élaborés sur la base d'une carte ne contenant pas l'adresse de l'électeur.

Cinquième principe

Une éventuelle carte d'électeur numérisée avec photo devrait être alimentée des données de la liste électorale permanente et contenir, outre la photo, la signature et la ou les données numérisées , les nom, prénom, sexe, date de naissance, numéro d'électeur et la date d'émission.

Le type de numérisation

La numérisation est l'une des deux caractéristiques de la carte d'électeur précisées au mandat de cette étude, l'autre caractéristique étant la photo.

La numérisation réfère au procédé de traduction de l'information (texte, image, son) en bits, une unité de mesure d'une quantité d'information binaire[22]. La numérisation des renseignements contenus sur une carte d'électeur pourrait s'effectuer à l'aide de trois principaux types de technologies :

- La bande magnétique ;
- Les microcircuits (puce) ;
- Le code à barres.

Les cartes à bande magnétique

Les cartes à bande magnétique, comme leur nom l'indique, possèdent une bande constituée de trois languettes, sur laquelle sont emmagasinées des données par enregistrement magnétique. Le coût de cette technologie est très peu élevé. Les risques de démagnétisation de la bande sont toutefois importants. Les institutions financières évalueraient à environ 3 % par an le pourcentage de cartes démagnétisées.

Les cartes à microcircuits

Il existe une variété de cartes à microcircuits (cartes à puce). Les plus courantes sont les cartes à mémoire simple, les cartes à logique câblée et les cartes à microprocesseur. Chaque type de carte a été conçu pour un usage différent. De même, chaque type de carte possède une mémoire et un degré de sécurité qui diffèrent.

Parmi les cartes à microcircuits susceptibles d'être utilisées comme carte d'électeur, la carte à microprocesseur est certes celle qui offre le plus de latitude. Comme son nom l'indique, cette carte est dotée d'un microprocesseur comparable à ceux des micro-ordinateurs. Ses possibilités sont toutefois beaucoup plus limitées.

La carte à microprocesseur peut exécuter des instructions, ce qui en fait une carte programmable. Elle peut contenir des renseignements confidentiels puisqu'elle contrôle elle-même l'accès à ses fichiers sécurisés.

Contrairement aux cartes à bande magnétique, les cartes à microprocesseurs sont réputées pour leur caractère non reproductible. Le coût de cette technologie est toutefois plus élevé que celui de la bande magnétique et du code à barres.

Le projet de carte santé qui est expérimenté par la Régie de l'assurance maladie du Québec fait appel à la carte à microprocesseur.

Les cartes à code à barres

Un code à barres est la traduction optique, sous forme d'une alternance de barres verticales et d'espaces d'un code numérique ou alphanumérique, qui permet d'identifier une entité.

Deux grands types de codes à barres sont actuellement utilisés, soit le code à barres linéaires et le code à barres en deux dimensions. La lecture du code à barres s'effectue par balayage du code dans son entier. Un code à barres en deux dimensions peut contenir 2000 à 3000 bits d'information, comparativement à un code à barres linéaire qui est limité à 15 bits. De plus, une des qualités de la technologie en deux dimensions est la fiabilité de l'information. Même endommagé, il est possible de récupérer l'information contenue dans le code.

Le coût de la technologie du code à barres est peu élevé comparativement à celui des microcircuits. Enfin, les risques de détérioration du code à barres sont de beaucoup inférieurs à ceux de la bande magnétique.

La technologie du code à barres est actuellement utilisée dans le processus électoral québécois, notamment par certaines municipalités. Les avis d'inscription expédiés aux électeurs contiennent déjà, en effet, un code à barres. L'information encodée, c'est-à-dire les chiffres correspondant au numéro de l'électeur sur la liste électorale, est lue à l'aide d'un lecteur optique au bureau de vote.

Les deux scénarios décrits à la partie 4 du rapport sont élaborés sur la base d'une carte d'électeur avec code à barres.

Sixième principe

Une éventuelle carte d'électeur numérisée avec photo devrait utiliser une technologie adaptée au contexte et aux besoins électoraux, par exemple un code à barres.

Le renouvellement et le remplacement de la carte d'électeur

Le renouvellement

Le cycle de renouvellement d'une éventuelle carte d'électeur serait lié à divers facteurs. Parmi les facteurs susceptibles d'en déterminer le cycle, mentionnons le choix du scénario de réalisation et le caractère obligatoire ou facultatif de la carte.

Si le Directeur général des élections devait assumer seul, sans partenaire gouvernemental, la production et l'implantation de la carte, cette dernière pourrait avoir son propre cycle de renouvellement. Un cycle de renouvellement propre au Directeur général des élections devrait toutefois être envisagé dans la seule mesure où la carte d'électeur serait obligatoire lors du vote.

Dans l'éventualité où l'utilisation de la carte d'électeur serait facultative, un cycle de renouvellement propre au Directeur général des élections aurait, selon toute vraisemblance, un effet désincitatif auprès de plusieurs électeurs. Ces derniers, ne voyant pas de bénéfices directs entre les efforts consacrés au renouvellement de la carte et son utilité lors du vote, pourraient renoncer à se la procurer.

Si le Directeur général des élections devait produire la carte d'électeur de façon autonome, il serait logique que l'équipement acquis puisse servir à son renouvellement. Le cas échéant, le Directeur général des élections devrait entre autres assurer l'entretien de son équipement, de même que la supervision, la formation et la mise à jour de son réseau de mandataires accrédités pour la prise de photo. Ces activités auraient des impacts importants sur le coût de production de la carte d'électeur.

Par ailleurs, dans le cas d'une implantation graduelle, laquelle ferait appel à la contribution d'un ou de plusieurs partenaires gouvernementaux, le cycle de renouvellement de la carte d'électeur devrait être lié au cycle de renouvellement de la carte de ce ou ces partenaires.

Le remplacement

Le remplacement d'une carte d'électeur perdue ou détériorée pourrait se faire selon l'un des scénarios suivants:

L'électeur effectue la demande d'une nouvelle carte d'électeur au Directeur général des élections. Dans le cas où ce dernier est le seul producteur de la carte et qu'il ait conservé la photographie et la signature de l'électeur dans ses fichiers, il lui fait parvenir une nouvelle carte, sous réserve de la procédure d'authentification de son identité et de son inscription à la liste électorale permanente.

Si le Directeur général des élections a produit la carte d'électeur en partenariat et qu'il n'est pas détenteur des photographies et des signatures, un nouveau formulaire serait acheminé à l'électeur. Ce dernier devrait effectuer à nouveau toutes les démarches, c'est-à-dire se présenter chez un photographe accrédité ou dans un des points de service pour l'authentification de son identité et la prise de la photographie.

Somme toute, la question du remplacement de la carte d'électeur est essentiellement liée à celle de la conservation des photographies et des signatures. Or, la conservation de ces éléments doit être autorisée par les organismes québécois responsables. La Commission d'accès à l'information, chargée de la protection des renseignements personnels, a émis à plus d'une occasion son objection à une telle pratique.

Si la conservation des photographies et des signatures était autorisée, le remplacement de la carte s'effectuerait à la suite d'une simple demande d'un électeur. Si la conservation n'était pas autorisée, le remplacement s'effectuerait selon la même procédure qu'un renouvellement.

Septième principe

La production, le renouvellement et le remplacement d'une éventuelle carte d'électeur numérisée avec photo devraient être soumis aux pratiques habituelles et acceptées au Québec au regard de l'échange d'information entre les organismes concernés par la protection de la vie privée des citoyens et des citoyennes.

Partie 4 :
La production et l'implantation d'une carte d'électeur numérisée avec photo

Le choix des scénarios de réalisation

Comme il fut mentionné en introduction du rapport, l'approche adoptée par le Directeur général des élections dans cette étude n'a pas consisté à « partir à zéro » en proposant d'emblée la mise sur pied d'une infrastructure spécialement dédiée à la production, à la mise en œuvre et à la gestion d'une carte d'électeur numérisée avec photo. Il a plutôt choisi d'établir un certain nombre de scénarios à partir des ressources, des mécanismes et des réseaux étatiques existants.

Certaines des hypothèses qui avaient d'abord été envisagées ont été écartées, en raison de contraintes majeures qui se sont avérées pratiquement insurmontables, après vérification. Avant de décrire les scénarios retenus, il semble opportun de faire état de la démarche qui a conduit à n'en retenir et documenter que deux.

Selon les principes fondamentaux qui guideraient l'implantation d'une carte d'électeur numérisée avec photo, il est possible d'envisager différents scénarios de réalisation. Les principaux scénarios peuvent être regroupés sous deux grandes catégories : les scénarios basés sur un mode massif d'implantation et les scénarios fondés sur un mode progressif, ou graduel, d'implantation de la carte.

Le mode massif réfère à une opération de grande envergure, menée dans une période de temps prédéterminée pouvant s'étendre sur quelques mois. Le mode progressif ou graduel sous-tend, pour sa part, une période plus longue. Une implantation graduelle aurait essentiellement pour but d'harmoniser la production et l'implantation de la carte d'électeur au cycle de renouvellement de la carte d'assurance maladie, soit environ quatre années.

Certaines hypothèses ont, *a priori*, été exclues de la présente étude. La première avait trait à une implantation massive de la carte d'électeur, à partir des photographies dont se sert la Régie de l'assurance maladie du Québec pour la production des cartes d'assurance maladie. La raison de son exclusion est simple.

La Régie ne conserve les photographies de ses bénéficiaires que pendant une période de 30 jours. Les photos sont donc détruites après qu'elle ait pu s'assurer qu'aucune erreur ne se soit produite lors des procédures de manutention et d'expédition de la carte à son destinataire. Cette hypothèse ne peut donc, dans l'état actuel des choses, être explorée plus avant.

Une autre possibilité aurait consisté à produire et à expédier aux électeurs une vignette autocollante qu'ils apposeraient eux-mêmes sur leur carte d'assurance maladie. Ce scénario aurait toutefois comporté des risques élevés d'altération ou de perte de la vignette.

De plus, puisque l'actuelle carte d'assurance maladie n'a pas été conçue en prévision d'une telle éventualité, il aurait été possible qu'un nombre élevé de vignettes soient apposées à un endroit inapproprié de la carte, cachant ainsi des renseignements nécessaires à son utilisation. Des électeurs auraient pu, par inadvertance, apposer leur vignette sur une autre carte. En confiant à l'électeur la responsabilité d'apposer lui-même sa vignette sur sa carte, les risques d'être confrontés à des situations problématiques lors du vote auraient été considérables. Il s'agit là d'importants inconvénients qui militent contre l'actualisation d'un tel scénario.

Ces hypothèses n'ont, ultimement, pas été explorées en raison du mandat précis donné au Directeur général des élections par l'Assemblée nationale. Le mandat réfère, de façon explicite, à la mise en œuvre d'« une carte d'électeur numérisée avec photo ».

Des scénarios portant sur la production et l'implantation d'une carte d'électeur numérisée avec photo ont donc été établis à la lumière des possibilités existantes, d'un point de vue théorique.

Dans un premier temps, cinq scénarios ont été soumis à l'analyse et à la consultation. De ces scénarios, trois découlaient du mode d'implantation massif ; les deux autres étaient liés au mode d'implantation graduel. Après avoir effectué une analyse préliminaire de leur faisabilité et dégagé leurs avantages et leurs inconvénients, nous avons choisi de n'en retenir que deux.

Les scénarios retenus font l'objet d'une analyse dans les pages qui suivent. Ils sont décrits et illustrés à l'aide de schémas. Le premier scénario, lié à une implantation massive, suppose une production et une implantation dont le Directeur général des élections serait le seul exécutant. Le deuxième scénario,

basé sur une implantation graduelle, serait réalisé avec le concours de la Régie de l'assurance maladie du Québec. Une analyse d'impacts comportant entre autres les aspects légaux, financiers, matériels et informationnels, de même que les avantages et les inconvénients liés à chacun des scénarios, est ensuite présentée.

L'implantation d'une carte d'électeur numérisée avec photo, qu'elle soit massive ou graduelle, nécessiterait d'abord l'acquisition des données de l'électeur autres que celles déjà contenues à la liste électorale permanente, soit la photo de l'électeur et sa signature. Une procédure d'authentification de l'identité, préalable à la prise de photo, devrait être prévue. L'étape suivante serait celle de la production même de la carte.

Les scénarios retenus

Scénario 1 – Implantation massive par le Directeur général des élections

Si le gouvernement décidait de doter rapidement d'une carte d'électeur numérisée avec photo l'ensemble des électeurs inscrits à la liste électorale permanente, le Directeur général des élections serait appelé à mettre en œuvre une vaste opération menant à son implantation massive. Il assurerait l'administration de la carte d'électeur sur une base continue, de même que sa gestion lors des scrutins.

Le succès éventuel d'une implantation massive serait lié, en partie, à la proximité de la tenue d'un scrutin général et à l'obligation, sous réserve d'un mécanisme de substitution, de présenter la carte d'électeur pour exercer son droit de vote. Sans ces deux conditions, on peut s'interroger sur la motivation et l'intérêt de l'électeur à entreprendre les démarches nécessaires pour se procurer une telle carte.

Les paramètres établis dans le cadre de ce scénario sont directement inspirés de ceux qui ont cours actuellement dans le domaine électoral. Les services mis en place devraient, le cas échéant, viser à assurer un niveau comparable en termes d'accès, de rapidité et de qualité de la prestation. Aussi, les façons de faire, les principes opérationnels et les normes appliquées actuellement en ce qui a trait à l'inscription des électeurs, à la révision des listes électorales, aux opérations de vote et aux opérations administratives seront transposées au processus de production d'une carte d'électeur aux fins du présent exercice.

Ainsi, pour les mêmes raisons d'accessibilité dues à la distance, le nombre de points de services établis dans chacune des circonscriptions serait équivalent au nombre de bureaux de révision normalement installés en période électorale. À la suite de la période maximale de trois mois passée dans chacune des circonscriptions à la production des cartes d'électeur, un point de service serait établi dans chaque circonscription pendant un mois supplémentaire afin de rejoindre les électeurs n'ayant pas fait produire leur carte pendant la période prévue à la suite du premier avis. Cette procédure peut, en quelque sorte, s'apparenter à celle de la révision spéciale effectuée en période électorale.

La planification, la production, la mise en place et la gestion continue d'une carte d'électeur numérisée avec photo nécessiteraient le développement d'une organisation administrative et d'un système d'information adéquats. Les principes établis dans le précédent chapitre serviraient d'assises à un tel développement.

Selon les évaluations effectuées en fonction des paramètres établis, une période de dix-huit mois serait nécessaire pour doter d'une carte d'électeur numérisée avec photo l'ensemble des électeurs inscrits à la liste électorale permanente.

Au cours des dix-huit mois consacrés à l'implantation massive d'une carte d'électeur numérisée avec photo, les activités seraient réparties en deux phases distinctes. Une première phase serait consacrée à la planification du projet d'implantation et à l'élaboration de l'infrastructure nécessaire à sa réalisation. Cette période s'étendrait sur neuf mois consécutifs.

La deuxième phase, celle de la production des cartes d'électeur numérisées avec photo, nécessiterait elle aussi neuf mois de réalisation. Le scénario envisagé préconise une approche régionale, selon laquelle le Québec serait divisé en trois régions. L'implantation serait effectuée, de façon successive, dans les trois régions, à raison de trois mois dans chacune des régions.

Les raisons qui militent en faveur d'une telle approche sont de différents ordres. En réalisant successivement l'implantation dans trois régions, des avantages peuvent être dégagés notamment en matière de logistique, sur le plan économique et sur le plan de l'efficacité.

Enfin, une troisième phase, qui peut être qualifiée de phase continue, serait celle où l'on procéderait à la mise à jour, au remplacement et au renouvellement de la carte d'électeur. Un cycle de quatre ans, harmonisé à l'émission des cartes d'assurance maladie, permettrait le renouvellement de l'ensemble des cartes d'électeur.

Première phase : la planification et l'élaboration de l'infrastructure

Paramètres – phase 1

Ressources humaines : équipe de coordination du Directeur général des élections
Services professionnels : consultants externes
Personnel à recruter et à former pour les points de service : 10 500 employés
Nombre de points de service à aménager : 642
(125 circonscriptions, à raison de 5 à 6 points de service par circonscription)
Nombre de postes photo à acquérir et à déplacer consécutivement dans trois régions : 961
Durée : 9 mois
Coûts : 32 millions $

D'une durée totale de neuf mois, la première phase du projet d'implantation d'une carte d'électeur numérisée avec photo comprendrait les activités de planification et d'élaboration.

Une période de trois mois devrait être consacrée à la planification du projet d'implantation massive. Une équipe de dix personnes se verrait confier les tâches de planification, c'est-à-dire l'ensemble du travail nécessaire à la préparation des caractéristiques techniques et opérationnelles. C'est au cours de cette étape que les estimations détaillées concernant le volume de travail, les besoins en matière de ressources humaines, matérielles et informationnelles, les coûts et les échéanciers seraient produites.

Une fois terminée, la planification des travaux serait suivie d'une étape consacrée à l'élaboration de l'infrastructure du projet. Cette étape, comprise dans la première grande phase de neuf mois, s'étendrait sur six mois.

L'architecture technologique élaborée par le Directeur général des élections devrait respecter les normes actuelles du marché et les orientations gouvernementales. Le système informatique devrait être performant et convivial. En ce qui a trait au contrôle de l'accès à l'information, les données devraient être à l'abri de toute indiscrétion ou altération. Des mécanismes de sécurité très stricts devraient donc être prévus.

Les activités et les démarches qui suivent devraient être réalisées au cours de la phase d'élaboration du projet :

- Le choix de l'équipement requis ;
- La préparation des devis, des appels d'offre et l'acquisition de l'équipement;
- La répartition des points de service sur le territoire ;
- La préparation des manuels de formation ;
- Le recrutement du personnel affecté aux différents points de service (10 500 employés temporaires) ;
- La formation du personnel affecté aux différents points de service (10 500 employés temporaires) ;
- La location des locaux et du mobilier (642 locaux servant de points de service, répartis sur l'ensemble du territoire)
- L'aménagement des locaux ;
- La préparation d'une campagne de communication et des documents d'information nécessaires ;

- Le développement des systèmes informatiques nécessaires;
- L'établissement d'un réseau entre le siège social de l'Institution et les points de service sur le territoire.

Deuxième phase : la production des cartes d'électeur numérisées avec photo

Paramètres – phase 2

Nombre de cartes à émettre : 5 400 000
Ressources humaines : équipe de coordination du Directeur général des élections
Personnel dans les points de service : 10 500 employés temporaires
Opérationalisation : 3 opérations régionales successives
Nombre de points de services : 642, ouverts 7 jours par semaine, 10 heures par jour.
Nombre de postes photo : 961
Durée : un maximum de 3 mois par région, suivis d'une période de rappel d'un mois par région
Coûts : 138 millions $

La phase de production consisterait à émettre quelque 5 400 000 cartes d'électeur numérisées avec photo, de sorte que l'ensemble des électeurs inscrits à la liste électorale permanente seraient susceptibles d'obtenir une telle carte.

En théorie, les cartes d'électeur pourraient être produites en deux mois. Il faudrait toutefois multiplier le nombre de postes photo, le nombre d'employés dans les points de service et augmenter la surface des points de service.

Un scénario basé sur une implantation en trois opérations régionales successives, d'une durée totale de 9 mois, a donc été arrêté. À la période variant de deux à trois mois par région s'ajouterait une période d'un mois par région afin de permettre aux personnes absentes ou à celles qui n'ont pas répondu au premier avis reçu d'acquérir leur carte d'électeur. Ce scénario présente un rapport efficacité et efficience acceptable, tout en permettant d'atteindre des objectifs de service à la clientèle comparables à ceux qui existent habituellement dans le domaine électoral.

La possibilité d'ouvrir des points de service jusqu'à trois mois dans chacune des régions permet de réduire le nombre d'employés à recruter et à former, ainsi que le nombre d'équipements à mettre en place et à entretenir.

Dans chacun des points de service établis, le personnel procéderait à l'identification des électeurs, à l'authentification de l'information, à la vérification des données d'inscription à la liste électorale permanente, à la modification, le cas échéant, des données inscrites, à la prise de photo et de la signature, de même qu'à l'impression de la carte d'électeur numérisée avec photo. La carte d'électeur serait remise sur place. Les photographies et les signatures ne seraient pas conservées.

Sur le plan de l'information à l'électeur, le « marketing direct » serait privilégié afin de rejoindre l'ensemble des personnes inscrites à la liste électorale permanente. Un avis personnalisé indiquant les objectifs de la carte d'électeur numérisée avec photo, les pièces d'identité acceptées pour l'authentification, l'adresse et l'horaire du point de service et la période visée serait adressé à l'électeur. La stratégie de communication qui serait déployée est décrite dans le chapitre suivant, portant sur les impacts.

Pour obtenir sa carte d'électeur numérisée avec photo, l'électeur devrait se présenter au point de service qui lui serait assigné et avoir en mains l'avis qui lui a été adressé par la poste. Il devrait établir son identité à l'aide de deux documents déterminés à l'avance.

Les électeurs de 75 ans et plus, de même que les électeurs habitant des régions éloignées non reliées au réseau routier québécois, recevraient une carte d'électeur numérisée, mais sans photo. Les règles établies par la Régie de l'assurance maladie en matière d'exception à la photographie prévaudraient pour la carte d'électeur. Ces cartes, dont le nombre approximatif peut être établi à 400 000, seraient produites centralement par le Directeur général des élections, à partir des données de la liste électorale permanente. Une équipe de dix-huit employés serait affectée à la production de ces cartes d'électeurs.

Les activités qui suivent seraient réalisées au cours de la phase de production :

- L'ouverture des points de service pour une durée minimale de un mois et maximale de trois mois par point de service ;
- La durée de fonctionnement d'un point de service serait liée au nombre d'électeurs qui lui seraient rattachés ; pour chaque groupe de quatre postes photo, un mois supplémentaire serait ajouté (maximum de 3 mois) ;
- L'ouverture d'un point de service par circonscription pendant un mois, après la période initiale de production, afin de permettre au plus grand nombre possible d'électeurs de se procurer leur carte ; ajout d'un deuxième point de service dans les quinze circonscriptions les plus étendues ;

- Déplacement des postes photo d'une région à une autre, au terme de la période de production de trois mois.

Le nombre et la répartition des points de service sur le territoire québécois ont été établis en fonction des mêmes critères que ceux qui prévalent à la mise en place des commissions de révision en période électorale. Chaque point de service serait ouvert dix heures par jour, sept jours par semaine.

Un point de service comprendrait :

- Un poste d'accueil ;
- Une table de vérification des données d'inscription à la LEP ;
- Deux à cinq postes photo;
- Une salle d'attente pouvant accommoder vingt personnes ;
- Un espace administratif et d'entreposage.

Un poste photo comprendrait :

- Une caméra digitale ;
- Une tablette « numérisante » pour la signature ;
- Un écran de fond ;
- Un micro-ordinateur branché à un serveur central ;
- Une imprimante pouvant produire une carte en PVC/Polyester, avec hologramme et pellicule protectrice.

Troisième phase : la gestion continue

Paramètres – phase 3

Co-responsabilité: Directeur général des élections et Régie de l'assurance maladie du Québec
Production : Régie de l'assurance maladie du Québec
Nombre de cartes à renouveler : 5 400 000 en 4 ans
Coûts : 30 millions $ (n'inclut pas la réémission des cartes perdues ou altérées).

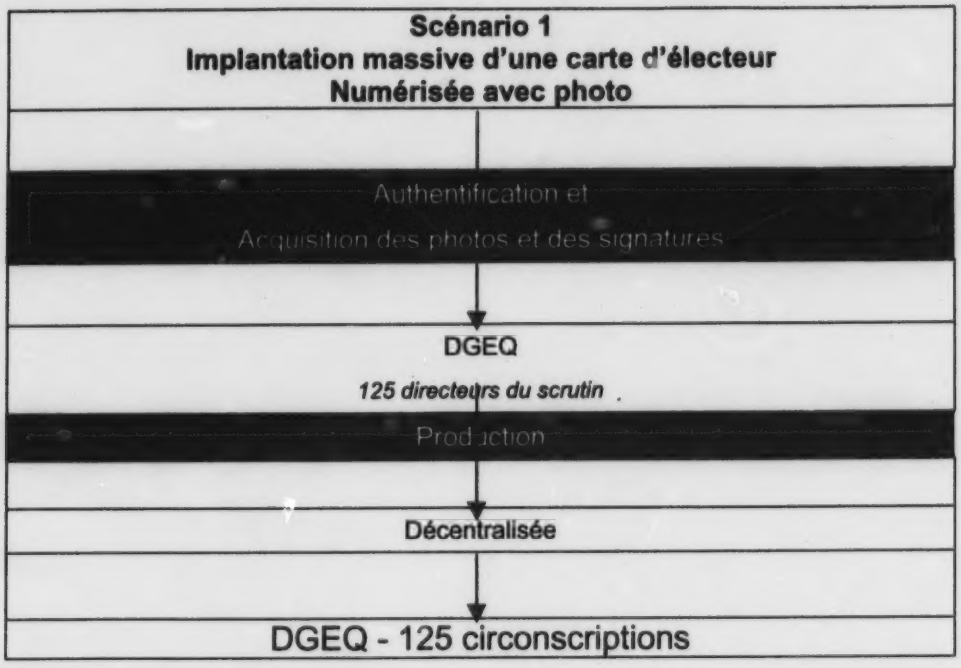
La troisième phase est celle de la gestion continue et de la mise à jour de la carte d'électeur numérisée avec photo, c'est-à-dire celle qui consiste à remplacer les cartes d'électeur perdues, altérées ou volées, de même qu'à les renouveler, à chaque période de quatre années.

À l'issue de l'implantation massive de la carte d'électeur, des mécanismes devraient en effet être mis en place afin de procéder au remplacement et au renouvellement d'un certain nombre d'entre elles.

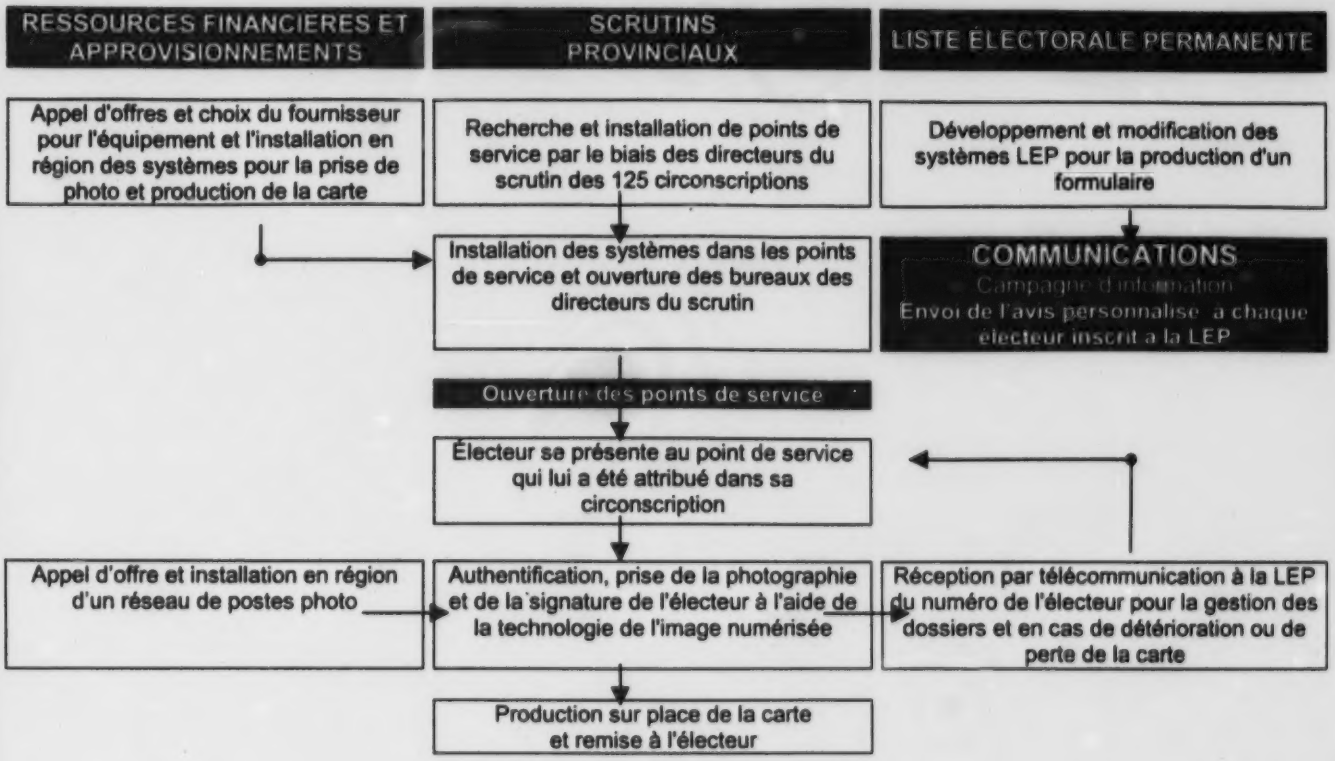
Aucune photographie n'étant conservée après l'émission de la carte d'électeur, le remplacement des cartes perdues, altérées ou volées ne serait possible qu'en demandant à l'électeur de se déplacer pour obtenir une nouvelle carte. Aucun renouvellement ne serait possible entre le moment du décret électoral et le jour du scrutin.

À titre d'exemple, il en coûte à la Régie de l'assurance maladie du Québec environ 20 $ l'unité pour remplacer les quelque 150 000 cartes d'assurance maladie perdues, volées ou altérées chaque année. Si un nombre comparable de cartes d'électeur numérisées avec photo devait être remplacé, les coûts s'élèveraient donc à quelque 3 millions $ par année. Or, il est très difficile de prévoir le volume annuel et la répartition dans le temps d'éventuelles demandes de réémission de cartes d'électeur. Contrairement à la Régie de l'assurance maladie, qui procède à un remplacement des cartes d'assurance maladie sur une base régulière, le Directeur général des élections pourrait avoir à procéder au remplacement d'un nombre très important de cartes d'électeur à l'approche d'un scrutin. Une telle éventualité rendrait l'opération de remplacement des cartes d'électeur beaucoup plus coûteuse et difficile à gérer.

Les opérations de renouvellement pourraient, quant à elles, s'effectuer en arrimage et en synchronisme avec le cycle de production des cartes d'assurance maladie. Les photographies et les signatures des électeurs-bénéficiaires de la Régie de l'assurance maladie du Québec seraient, à cette fin, utilisées. Selon les calculs effectués, les coûts liés au renouvellement de 5 400 000 cartes d'électeur en quatre ans s'établiraient à quelque 30 millions $.


Scénario 1
Implantation massive d'une carte d'électeur
Numérisée avec photo
Authentification et
Acquisition des photos et des signatures
DGEQ
125 directeurs du scrutin
Production
Décentralisée
DGEQ - 125 circonscriptions

Scénario 1 : Implantation massive
Acquisition des photos et des signatures par le DGEQ
Production décentralisée dans les 125 circonscriptions électorales par les directeurs du scrutin
(3 opérations régionales successives)



Les avantages et les inconvénients

Les avantages

Les avantages du scénario 1 consistent principalement en une implantation plus rapide que l'implantation graduelle, laquelle s'effectuerait sur une période de quatre ans.

Les électeurs inscrits à la liste électorale permanente obtiendraient leur carte d'électeur numérisée avec photo dans une période variant entre neuf et dix-huit mois après le début de l'opération.

Les risques d'erreurs seraient moins élevés que dans le cadre d'une opération centralisée. Dans un mode de production décentralisé, l'électeur reçoit sa carte sur place et peut, le cas échéant, faire corriger les erreurs sur sa carte.

Le Directeur général des élections aurait le contrôle complet du processus de production.

Les inconvénients

Une augmentation substantielle des coûts puisque le Directeur général des élections devrait mettre en place une infrastructure complète dans chacune des 125 circonscriptions électorales.

La réalisation de ce scénario implique que l'Institution retiendrait les services des directeurs du scrutin en dehors d'une période électorale. Il faudrait donc établir des ententes de service avec ceux-ci. Or, la disponibilité de l'ensemble des directeurs du scrutin pour une période plus ou moins prolongée demeure aléatoire, étant donné que plusieurs d'entre eux occupent déjà des fonctions à temps plein.

Plusieurs points de service devraient être mis en place dans chacune des 125 circonscriptions. Dans certaines circonscriptions, ce nombre pourrait atteindre six ou sept points de service, ce qui représenterait des coûts substantiels. Le Directeur général des élections devrait louer ou acheter l'équipement nécessaire à la prise de photo, à la numérisation et à la production de la carte d'électeur. Lors d'élections générales, l'achat et l'installation de l'équipement nécessaire à la lecture de la carte seraient aléatoires.

Même dans le cas d'une implantation massive, il s'agit d'un processus relativement long et complexe à instaurer (appels d'offres, embauche et formation du personnel, communications, etc.).

L'électeur devrait se déplacer spécifiquement pour obtenir sa carte d'électeur.

Risque de baisse de participation au vote en raison des démarches que l'électeur devrait effectuer pour acquérir sa carte d'électeur.

Différents électeurs ne pourraient se déplacer ou être rejoints pendant la période prévue pour la prise de photo (personnes âgées, à mobilité réduite, hospitalisées, absentes de leur domicile ou à l'extérieur du Québec).

Le Directeur général des élections devrait mettre en place un système «secondaire» pour permettre à l'électeur absent pendant la période prévue pour la prise de photo de pouvoir le faire à son retour.

Le fait de multiplier les points de production de la carte d'électeur augmente les risques liés au vol d'équipement et, par conséquent, les risques de contrefaçon.

Calendrier de réalisation

Scénario 1

Implantation massive par le Directeur général des élections

1re phase - planification = 3 mois
2e phase - élaboration = 6 mois
3e phase - mise en œuvre = 9 mois

> **18 mois**

No	Activités \ Calendrier	Janv	Févr	Mars	Avril	Mai	Juin	Juill	Août	Sept	Octo	Nove	Déce	Janv	Févr	Mars	Avril	Mai	Juin
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	Planification																		
2	Élaboration																		
	- Appel d'offres et acquisition de l'équipement																		
	- Location et aménagement des locaux																		
	- Recrutement							R1	R1		R2	R2		R3	R3				
	- Formation																		
	- Développement administratif																		
	- Développement des communications																		
	- Développement informatique																		
3	Mise en œuvre																		
	- Région 1 (R1)																		
	Rappel																		
	- Région 2 (R2)													R2	R2	R2			
	Rappel																R2		
	- Région 3 (R3)																		
	Rappel																		

Scénario 2 – Implantation graduelle

Si le gouvernement décidait d'opter pour un mode graduel d'implantation, une éventuelle carte d'électeur numérisée avec photo pourrait être produite de façon progressive, sur une période de quatre ans, par l'entremise de la Régie de l'assurance maladie du Québec.

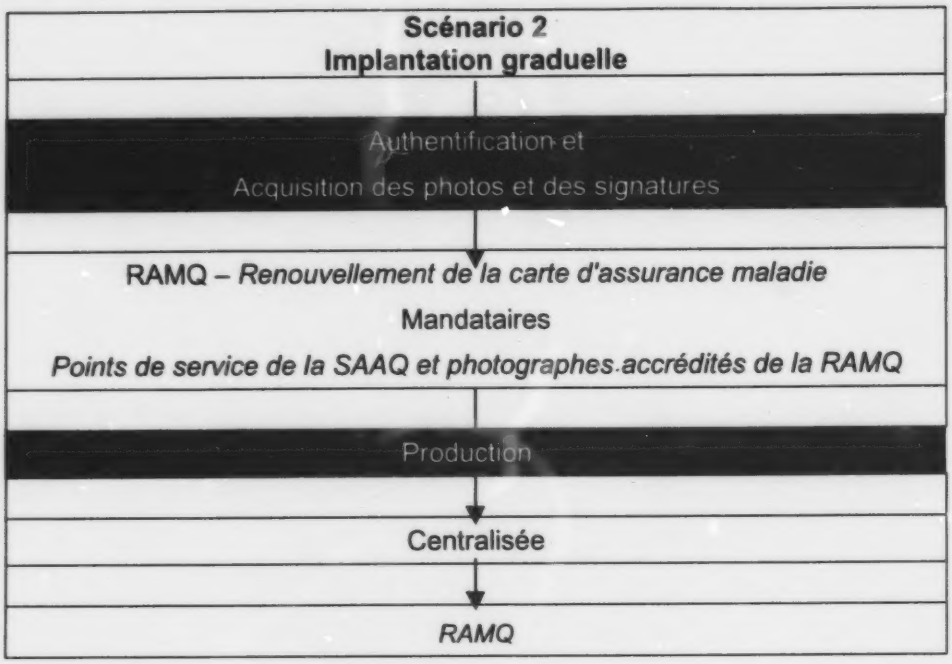
Ce deuxième scénario, élaboré sur la base d'un partenariat entre le Directeur général des élections et la Régie de l'assurance maladie du Québec, sous-tend que la carte d'électeur numérisée avec photo serait produite et expédiée à l'électeur en même temps que la carte d'assurance maladie.

Scénario 2 : paramètres

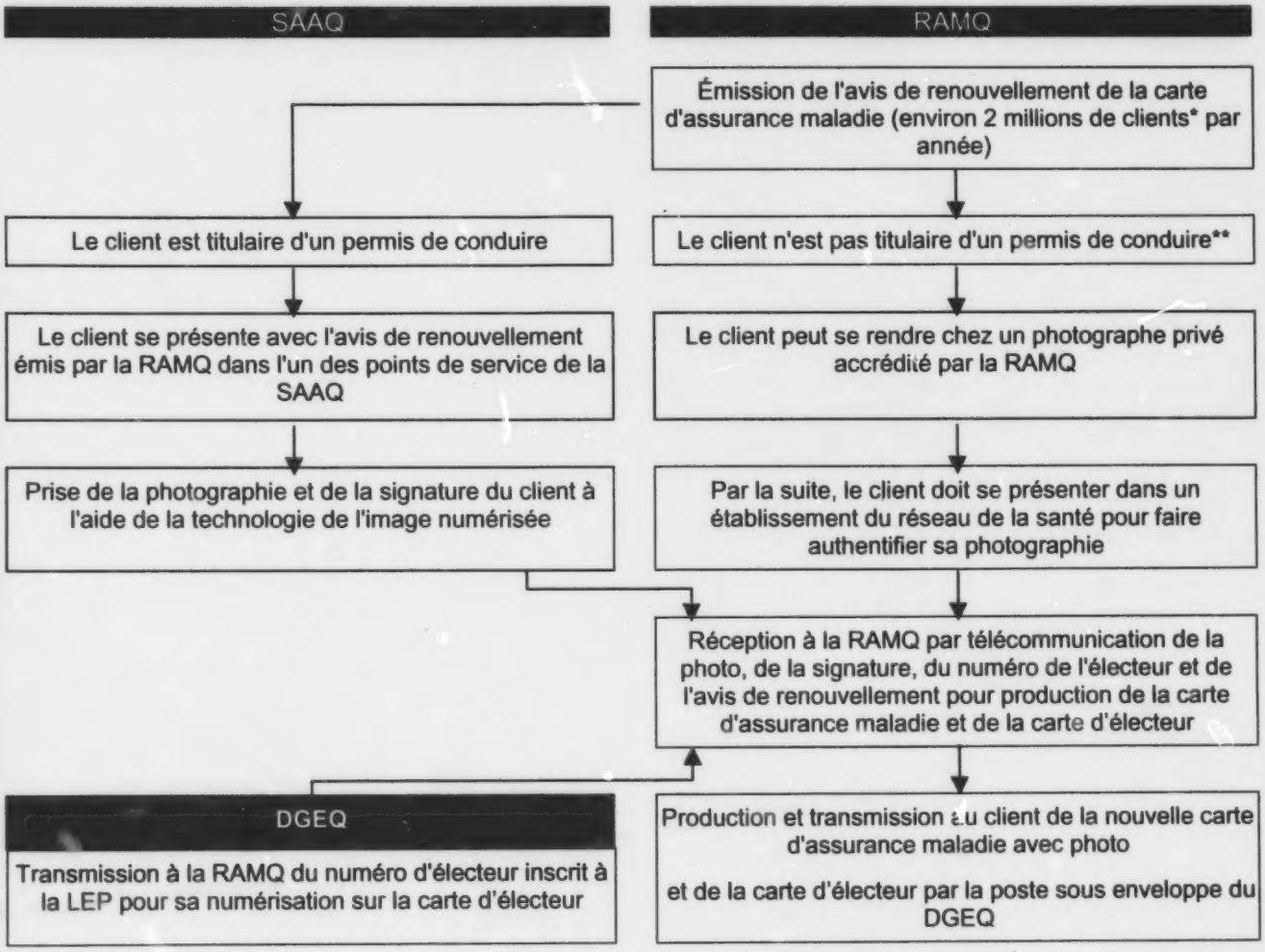
- *Nombre de cartes à émettre annuellement : 1 350 000*
  Durée de l'implantation graduelle : 4 ans
  Ressources humaines et équipement : Régie de l'assurance maladie du Québec
  Coûts : 30 millions $

Ainsi, les données relatives aux électeurs inscrits à la liste électorale permanente seraient acheminées à la Régie de l'assurance maladie par le Directeur général des élections. Lors du renouvellement de la carte d'assurance maladie, la Régie procéderait, par l'entremise de ses points de service et de ceux de la Société de l'assurance automobile du Québec, à l'authentification des données et à l'acquisition des photographies et des signatures. La carte d'électeur serait produite centralement par la Régie, et expédiée par la poste à l'électeur en même temps que sa carte d'assurance maladie. La production des cartes d'électeur s'effectuerait donc sur un cycle de quatre ans, à raison de quelque 1 350 000 cartes avec photo par année.

Toutefois, aux fins de l'actualisation de ce scénario, la Régie de l'assurance maladie du Québec souligne qu'elle devrait, à cette fin, acquérir des appareils de fabrication de cartes supplémentaires. Par ailleurs, selon l'information transmise au Directeur général des élections par la Régie, la faisabilité du projet serait liée au contexte selon lequel elle est présentement à considérer le déploiement d'une nouvelle carte d'assurance maladie. Le cas échéant, elle tient à préciser que la réalisation de ce projet de grande envergure affecterait considérablement sa capacité à répondre à d'autres mandats, comme la production d'une carte d'électeur, d'ici le printemps de 2004.


Scénario 2
Implantation graduelle
Authentification et
Acquisition des photos et des signatures
RAMQ – Renouvellement de la carte d'assurance maladie
Mandataires
Points de service de la SAAQ et photographes accrédités de la RAMQ
Production
Centralisée
RAMQ

Scénario 2 : Implantation graduelle
Acquisition des photos et des signatures
par l'entremise de la RAMQ
Production centralisée à la RAMQ



* Le terme «client» désigne tant l'électeur inscrit à la liste électorale permanente du Directeur général des élections que le bénéficiaire de la Régie de l'assurance maladie du Québec et le titulaire d'un permis de conduire émis par la Société de l'assurance automobile du Québec.

** Le client non titulaire d'un permis de conduire peut également se présenter dans l'un des 158 points de service de la SAAQ avec une autre pièce d'identité comportant ses nom, prénom, date de naissance et photo.

Les avantages et les inconvénients

Les avantages

Ce scénario présente des avantages importants sur le plan des coûts d'implantation.

Aucune infrastructure et aucun système informatisé à mettre en place pour la production de la carte dans les 125 circonscriptions électorales du Québec.

Aucune démarche additionnelle à effectuer pour l'électeur : avantage important au point de vue du service à la clientèle.

Dans le cas d'une production centralisée à la RAMQ, aucun équipement particulier à acquérir par le Directeur général des élections puisque l'Institution utilise celui de la RAMQ pour la production de la carte, sa numérisation et la gestion de sa sécurité.

Le cycle de renouvellement de la carte d'électeur pourrait être le même que celui de la carte d'assurance maladie de la RAMQ.

Plus haut degré de sécurité pour le matériel et les données.

Les inconvénients

Selon ce deuxième scénario, l'ensemble des électeurs du Québec inscrits à la liste électorale permanente ne posséderaient leur carte d'électeur que dans quatre ans. Ainsi, dans l'éventualité de la prise d'un décret, pour une même circonscription, certains électeurs posséderaient leur carte d'électeur, d'autres non.

Les militaires, les personnes âgées de 75 ans et plus sans permis de conduire et les électeurs de certaines communautés isolées ne possèdent pas de carte d'assurance maladie ou de photo sur leur carte d'assurance maladie:

- Tout comme pour le scénario précédent, le législateur devrait créer des exceptions dans la loi de façon à permettre aux électeurs n'ayant pas l'obligation de se faire photographier pour obtenir une carte d'assurance maladie de bénéficier de la même exemption.

Le délai d'implantation serait aléatoire, en raison du contexte de l'implantation d'une nouvelle carte d'assurance maladie.

Bien que mineurs, les risques d'erreur seraient plus élevés que dans le cas du scénario 1, en raison d'un mode de production centralisé (manipulation de cartes et de porte-cartes, envoi par la poste, etc.).

La gestion de la carte d'électeur lors d'un scrutin

Pour décrire la façon dont se déroulerait un scrutin avec carte d'électeur numérisée avec photo, il importe de bien comprendre l'organisation d'un endroit de vote et les différentes activités qui y sont effectuées.

Le contexte physique d'un scrutin

Lors d'élections générales, on dénombre quelque 3 650 endroits de vote répartis sur l'ensemble du territoire le jour du scrutin ordinaire.

Chaque endroit de vote correspond généralement à un secteur électoral. Un endroit de vote peut regrouper une dizaine de bureaux de vote, qui correspondent aux sections de vote. Une table comprenant un scrutateur, un secrétaire et deux préposés à la liste électorale est installée pour chaque bureau de vote, qui accueille les électeurs d'une même section de vote, soit en moyenne 300 à 350.

En plus du personnel électoral affecté aux tables de votation, l'endroit de vote comprend un préposé à l'information et au maintien de l'ordre (PRIMO) et, au besoin, des aides-primo. Trois membres de la table de vérification de l'identité des électeurs complètent le personnel électoral présent dans chacun des endroits de vote. Des représentants des candidats, qui ne font pas partie du personnel électoral, peuvent aussi être présents dans les endroits de vote.

Les listes électorales dont se sert le personnel électoral sont imprimées sur papier. Aucune version informatisée n'a encore été utilisée lors d'un scrutin provincial. Chaque bureau de vote, c'est-à-dire chaque table de votation, a sa propre liste électorale papier. Cette liste correspond aux électeurs inscrits dans une section de vote précise. À mesure qu'un électeur se présente à la table pour voter et qu'un bulletin de vote lui ait été remis, son nom est rayé manuellement sur la liste. Une marque est faite à côté du nom de l'électeur pour indiquer qu'il a voté.

Dans l'éventualité de l'instauration d'une carte d'électeur numérisée avec photo, chaque table de votation devrait être équipée d'un micro-ordinateur et d'un lecteur optique afin de lire les informations encodées sur la carte d'électeur avec code à barres. La liste électorale informatisée de la section de vote devrait être enregistrée dans la mémoire du micro-ordinateur de la table de votation. Des listes papier devraient être conservées pour parer à d'éventuelles pannes.

Après vérification de l'identité de l'électeur, le personnel de la table de votation procéderait à la recherche de son inscription sur la liste électorale informatisée à l'aide du lecteur optique et de la carte d'électeur. Il indiquerait ensuite que la personne a voté, tout en lui remettant son bulletin de vote.

Dans l'éventualité où l'électeur n'aurait pas en sa possession sa carte d'électeur, il serait invité à se présenter à la table de vérification de l'identité. Après avoir prêté serment, il établirait son identité en présentant soit sa carte d'assurance maladie, son permis de conduire ou son passeport canadien. La procédure avec témoin pourrait, de même, prévaloir. Une attestation à l'effet que son identité a été établie lui serait ensuite remise.

L'organisation technique

Le jour précédant le vote par anticipation et deux jours avant le jour du vote ordinaire, des centaines d'équipes de techniciens devraient livrer et installer l'équipement informatique et les lecteurs optiques dans les quelque 670 endroits de vote par anticipation et les quelque 3 650 endroits de vote. Les micro-ordinateurs installés dans un même endroit de vote seraient reliés entre eux, de façon à constituer un réseau interne. Le personnel technique copierait, à partir d'un disque compact, la liste électorale révisée de la circonscription et s'assurerait que l'équipement technique soit opérationnel.

Lors de la recherche des endroits de votation, il importerait de veiller à ce que les locaux utilisés puissent supporter le branchement électrique de l'équipement informatique. La sécurité de l'équipement devrait être assurée jusqu'à la tenue du scrutin.

Chacun des quelque 3 650 endroits de vote nécessite :

- Un micro-ordinateur avec lecteur de code à barres par section de vote ;
- Une organisation en réseau, si plus d'un micro-ordinateur est requis dans un endroit de vote ;
- Une imprimante laser reliée au réseau pour imprimer les listes d'électeurs ayant voté ;
- Un équipement de relève, afin de ne pas ralentir les opérations électorales si un problème d'équipement survient ;
- Des équipes de techniciens chargés du support informatique devront être disponibles sur l'ensemble du territoire.

L'organisation technique nécessaire à la lecture de la carte d'électeur numérisée avec photo pourrait s'avérer très complexe, compte tenu du contexte de la tenue d'un scrutin. Le défi d'une telle organisation consisterait à :

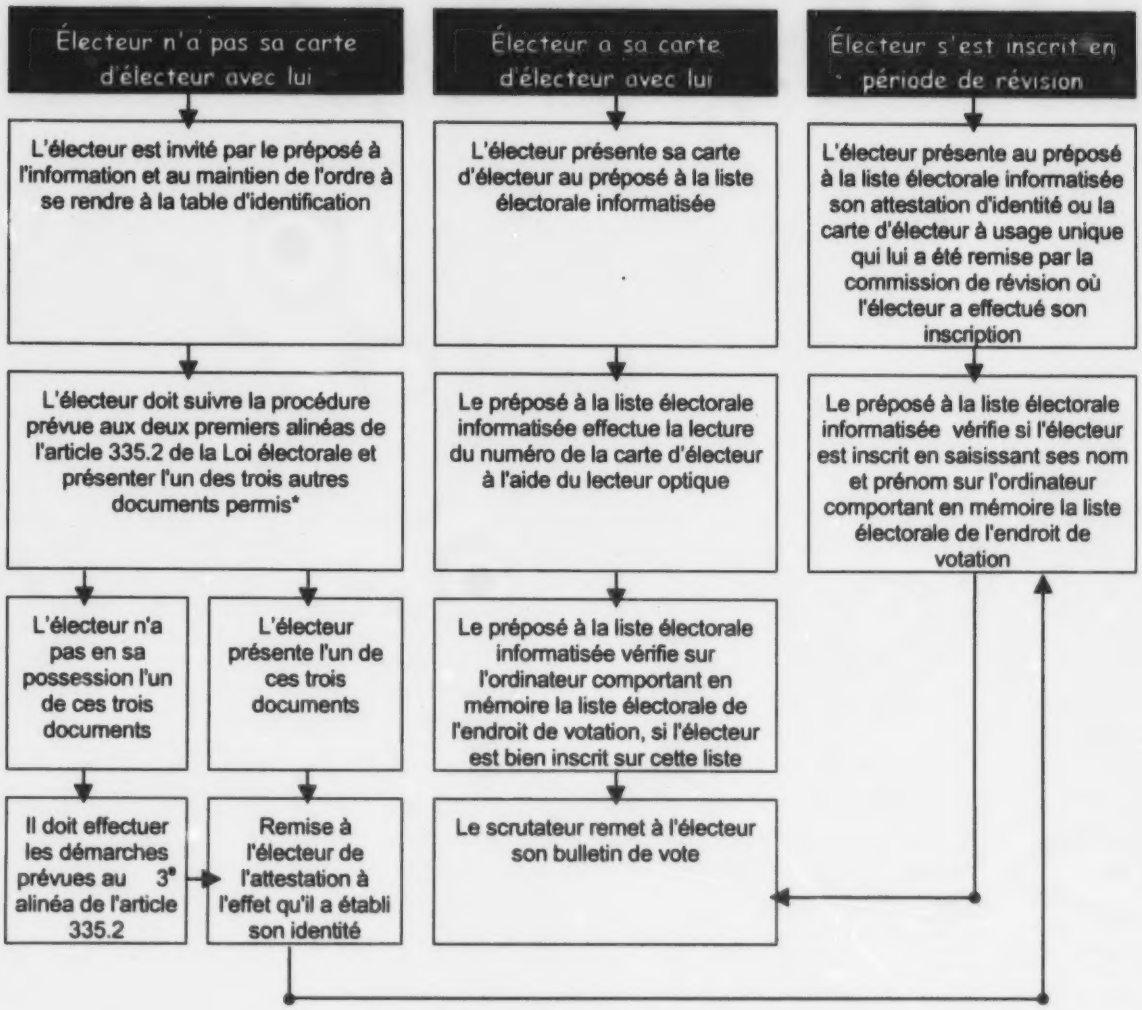
- Trouver et acquérir plus de 23 000 micro-ordinateurs et autant de lecteurs de code à barres, plus de 7 200 imprimantes et tous les accessoires de mise en réseaux pour une utilisation de quelques jours seulement ;

- Procéder à deux installations massives, soit une installation pour le vote par anticipation et une installation pour le jour du scrutin, cela dans un très grand nombre d'endroits de votation et pendant une période très courte ;

- Retenir les services de ressources spécialisées afin de procéder à des installations massives et simultanées, de même que pour offrir un support technique lors des journées de scrutin ;

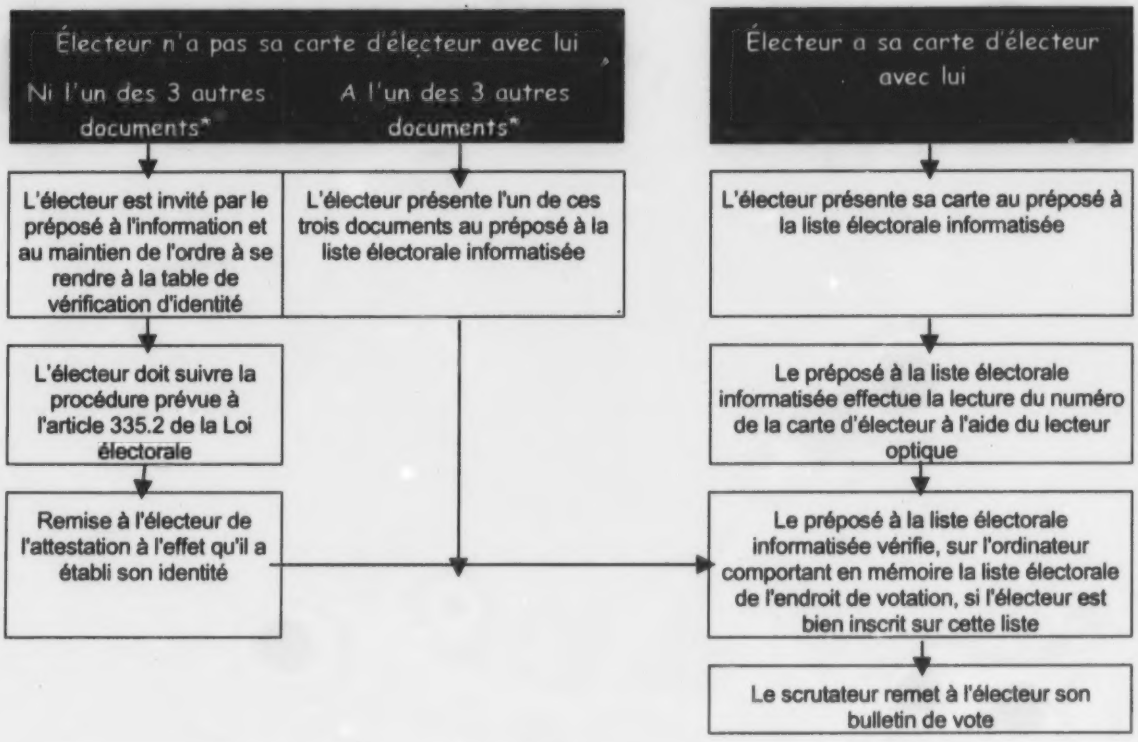
- Planifier les activités, acquérir l'équipement, embaucher le personnel pour une date de scrutin qui n'est pas connue à l'avance, dans des locaux qui n'appartiennent pas au Directeur général des élections et qui sont souvent utilisés les jours précédant le scrutin.

Utilisation obligatoire (avec procédure de rechange)
de la carte d'électeur à l'endroit de votation



* Les trois autres documents permis sont ceux actuellement prescrits par la *Loi électorale* soit la carte d'assurance maladie, le permis de conduire et le passeport.

Utilisation facultative de la carte d'électeur à l'endroit de votation



* Les trois autres documents permis sont ceux actuellement prescrits par la *Loi électorale* soit la carte d'assurance maladie, le permis de conduire et le passeport.

Partie 5 :
Les impacts

Les impacts éventuels de l'implantation d'une carte d'électeur seraient de divers ordres. Qu'elle soit massive ou graduelle, une telle opération aurait nécessairement des impacts sur la législation. En plus des modifications législatives et réglementaires requises, la mise en œuvre d'une carte d'électeur aurait des effets sur l'information à l'électeur et les communications en général. Les impacts de nature administrative et financière seraient, enfin, considérables.

Les impacts législatifs

Sans faire état de chacun des changements qui devraient être effectués sur le plan législatif, il est certain que des modifications devraient être apportées aux différentes lois électorales. Les changements devraient s'opérer dans le respect des chartes canadienne et québécoise des droits et des libertés.

Les modifications devraient établir clairement la responsabilité du Directeur général des élections en ce qui concerne l'émission et la gestion de la carte d'électeur numérisée avec photo. Des dispositions devraient permettre l'instauration de nouvelles procédures le jour du vote. D'autres dispositions particulières devraient viser d'éventuelles ententes sur l'échange de renseignements entre les organismes publics concernés ; à cet égard, l'avis de la Commission d'accès à l'information serait nécessaire en vertu de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

Enfin, la législation applicable aux éventuels partenaires du Directeur général des élections, notamment la Régie de l'assurance maladie du Québec, pourrait devoir être modifiée en raison de leur contribution à un mandat qui n'est pas directement lié à leur mission.

Les impacts sur les communications

Sur le plan des communications, les effets de la mise en oeuvre d'une carte d'électeur numérisée avec photo seraient nombreux. Il ne fait aucun doute que si une carte d'électeur était instaurée, cette mesure représenterait un changement

majeur dans les mœurs électorales au Québec. Aussi serait-il nécessaire de recourir à un large éventail de moyens de communications.

Pour bien comprendre l'ampleur d'une telle opération sur le plan des communications, il peut être utile d'envisager des stratégies qui pourraient éventuellement être déployées dans le cadre de l'implantation d'une carte d'électeur.

Une implantation massive

Une implantation massive de la carte d'électeur numérisée avec photo nécessiterait la transmission de renseignements spécifiques à chaque électeur, notamment en ce qui concerne les dates et le lieu où il faut se rendre pour obtenir la carte. Il serait donc nécessaire de recourir au marketing direct. Dans un premier temps, un avis personnalisé serait adressé aux électeurs des régions ciblées selon un calendrier établi sur une période de neuf mois. Un envoi subséquent serait effectué en guise de rappel à ceux qui n'auraient pas fait produire leur carte.

Cette opération de marketing direct devrait être appuyée d'une campagne de publicité dans les médias imprimés, ciblée soit par région ou par municipalité, selon le calendrier établi.

Une implantation graduelle

Une implantation graduelle de la carte d'électeur numérisée avec photo ferait appel à des stratégies de communication différentes. Il serait toutefois nécessaire d'avoir recours, comme dans le cas d'une implantation massive, au marketing direct. Ce moyen constitue l'une des façons les plus efficaces pour rejoindre tous les électeurs.

Dans le cas d'une implantation graduelle, la méthode préconisée consisterait à intégrer la documentation sur la carte d'électeur dans les envois postaux effectués par la Régie de l'assurance maladie du Québec concernant le renouvellement de la carte d'assurance maladie. Une campagne de publicité devrait se greffer à ces envois personnalisés dès le début de l'implantation de la carte d'électeur numérisée avec photo.

Le Centre de renseignements

Toute communication de masse effectuée auprès des électeurs génère des appels au Centre de renseignements du Directeur général des élections. Cependant, les taux de rappel varient en fonction du type de message transmis. Bien qu'il soit très difficile d'établir une base de comparaison en ce qui a trait à une éventuelle implantation d'une carte d'électeur, il ne fait aucun doute que des ressources supplémentaires seraient nécessaires au Centre de renseignements.

Dans le cas d'une implantation massive, le Centre de renseignements du Directeur général des élections serait appelé à répondre aux demandes d'information des électeurs. En se fondant sur le scénario d'implantation envisagé, plus de 610 000 électeurs par mois recevraient l'avis personnalisé. À titre d'exemple, si cet envoi générait 20 % d'appels, cela signifierait qu'au moins 122 000 appels de plus seraient logés au Centre de renseignements chaque mois. Il faudrait donc, pour répondre à la demande, bénéficier des services de 54 employés supplémentaires pendant au moins 9 mois.

Dans le cas d'une implantation graduelle, environ 115 000 électeurs par mois recevraient un avis concernant la carte d'électeur. Un taux d'appels de 20 % signifierait environ 23 000 appels de plus par mois au Centre de renseignements. Il faudrait donc envisager l'embauche d'au moins 10 personnes supplémentaires durant ces quatre années.

	Nombre d'employés supplémentaires	
Taux d'appels	Implantation massive (9 mois)	Implantation graduelle (4 ans)
10 %	37	7
15 %	55	10
20 %	74	14
25 %	92	17
30 %	111	21

Pour conclure sur les impacts éventuels de l'implantation d'une carte d'électeur en matière de communication, il importe de souligner que les moyens de communication proposés ne constituent qu'un aperçu des actions qui pourraient être menées. Si le mandat de procéder à une telle opération était confié au Directeur général des élections, des moyens de communication additionnels viendraient nécessairement s'ajouter.

Les impacts administratifs et financiers

Advenant une décision gouvernementale de procéder à la mise en œuvre d'une carte d'électeur numérisée avec photo, des estimations détaillées basées sur des appels d'offre devraient être réalisées.

Il est toutefois possible d'affirmer, au stade de la préparation du présent rapport, qu'au coût de production devraient être ajoutés les coûts de mise en place d'un système informatique et d'un système permettant la lecture, le jour du scrutin, de la carte numérisée. Cette éventualité nécessiterait, en effet, un important ajout d'équipement informatique dans la mesure où les ordinateurs d'un même endroit de vote seraient reliés en réseau, ayant accès à la liste informatisée des électeurs de l'endroit de vote. Si l'on considère que quelque 3 650 endroits de vote sont en opération lors d'un scrutin général, la mise en place de ces systèmes entraînerait des coûts importants.

L'implantation d'une carte d'électeur numérisée avec photo impliquerait des coûts pour :

- L'engagement de personnel supplémentaire pour répondre aux demandes d'information, pour assurer le soutien technique à l'utilisation, pour procéder au remplacement et à la production de la carte;

- La formation du personnel ;

- Les travaux d'implantation d'une infrastructure de réseau pour la mise en place de la carte d'électeur, l'établissement de liens avec la liste électorale, l'établissement de liens entre la Régie de l'assurance maladie du Québec et le Directeur général des élections pour assurer le transfert de données ;

- La production de la carte d'électeur numérisée avec photo pour quelque 5 400 000 électeurs :

  - La campagne de communications,
  - L'envoi d'un avis pour informer l'électeur de la procédure,
  - L'ouverture de bureaux pour recevoir les électeurs,
  - L'engagement et la formation du personnel,
  - Le soutien technique à l'utilisation,
  - Le soutien et l'encadrement pour la production,
  - L'entretien des systèmes informatiques,
  - L'authentification de l'électeur, la prise de photo et de la signature,

- La production de la carte,
- L'envoi de la carte par la poste ou sa remise sur place à l'électeur selon le scénario retenu.
- Le jour du scrutin, l'utilisation de l'équipement nécessaire à la lecture de la carte numérisée et de l'infrastructure informatique.

À titre de mesure de sécurité, le recours à un système prévoyant un fonctionnement selon des mécanismes traditionnels de votation devrait, notamment, être prévu.

Les tableaux qui suivent présentent une évaluation sommaire des coûts liés à la production d'une éventuelle carte d'électeur numérisée avec photo et à sa lecture, au moment du vote.

ESTIMATIONS

SYNTHÈSE DES COÛTS LIÉS À LA MISE EN OEUVRE D'UNE CARTE D'ÉLECTEUR NUMÉRISÉE AVEC PHOTO

Scénario 1

• Coûts liés à une implantation massive (18 mois) par le Directeur général des élections du Québec	168 701 000 $
• Coûts liés à la lecture de la carte d'électeur numérisée avec photo lors d'un scrutin	77 998 000
• Coûts récurrents – Mise à jour de 5 400 000 cartes en 4 ans	30 000 000
• Coûts liés à la réémission de cartes perdues ou altérées pour un volume de 150 000 cartes par année	12 000 000
Total global pour l'implantation massive	**288 699 000 $**

Scénario 2

• Coûts liés à une implantation graduelle (4 ans) à partir d'une carte produite par la Régie de l'assurance maladie du Québec	30 000 000 $
• Coûts liés à la lecture de la carte d'électeur numérisée avec photo lors d'un scrutin	77 998 000
• Coûts récurrents – Mise à jour de 5 400 000 cartes en 4 ans	30 000 000
• Coûts liés à la réémission de cartes perdues ou altérées pour un volume de 150 000 cartes par année	12 000 000
Total global pour l'implantation graduelle	**149 998 000 $**

ESTIMATIONS

COÛTS LIÉS À L'IMPLANTATION MASSIVE DE LA CARTE D'ÉLECTEUR NUMÉRISÉE AVEC PHOTO PAR LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS

• PHASE DE PLANIFICATION ET D'ÉLABORATION DE L'INFRASTRUCTURE	
⇒ Travaux de planification et d'élaboration de l'implantation massive	7 598 000 $
⇒ Travaux d'implantation et infrastructure du réseau	1 250 000
⇒ Coût d'achat des équipements	9 466 000
⇒ Transport et installation des équipements	924 000
• PHASE DE PRODUCTION DE LA CARTE D'ÉLECTEUR	
⇒ Campagne publicitaire et communications avec l'électeur	6 025 000
⇒ Rémunération des employés travaillant dans les centres de services et des employés fournissant le soutien aux centres de services	58 865 000
⇒ Location des bureaux, du mobilier et des systèmes de télécommunication	4 673 000
⇒ Fourniture pour la production de la carte d'électeur	2 617 000
⇒ Coût de production des cartes d'électeurs de 75 ans et plus	1 094 000
⇒ Coûts liés à l'ouverture d'une période supplémentaire d'un mois pour rejoindre les électeurs ne s'étant pas présentés lors du premier avis	9 649 000
⇒ Frais de gestion, d'administration et autres frais connexes au projet	10 306 000
Total partiel	**112 467 000 $**
Imprévus : 50 % des coûts*	**56 234 000**
Total global des coûts de revient de la carte pour un scrutin provincial	**168 701 000 $**
Coûts récurrents	
⇒ Mise à jour de 5 400 000 cartes en 4 ans**	**30 000 000 $**

* L'évaluation préliminaire des coûts a été majorée de 50 % afin de couvrir le coût d'activités ou de développement imprévus, notamment en matière de développement informatique, d'évaluation du temps pour la production de la carte, d'estimation des périodes de temps perdues et d'estimation du temps nécessaire au recrutement et à la formation du personnel.

** N'inclut pas les coûts liés à la réémission de cartes perdues ou altérées.

ESTIMATIONS

COÛTS LIÉS À L'IMPLANTATION GRADUELLE D'UNE CARTE D'ÉLECTEUR NUMÉRISÉE AVEC PHOTO PRODUITE PAR LA RÉGIE DE L'ASSURANCE MALADIE

• Production graduelle sur 4 ans de 5 400 000 cartes d'électeur numérisées avec photo, à un rythme de 1 350 000 cartes par an	25 000 000 $
• Coûts liés au développement informatique et à l'acquisition de 2 appareils de fabrication de la carte	1 500 000
• Total des coûts liés à la production graduelle de la carte d'électeur par la Régie de l'assurance maladie du Québec	26 500 000[23]
• Total des coûts payés par le Directeur général des élections du Québec pour le développement informatique, le Centre de renseignements et le transfert d'information avec la RAMQ (875 000 $ par an)	3 500 000
TOTAL	**30 000 000 $**

Pour la réémission de cartes perdues ou altérées : le volume de cartes d'électeur à produire ne tient pas compte d'une éventuelle réémission de cartes. Dans le cas de la carte d'assurance maladie du Québec, la réémission annuelle s'élève à quelque 150 000 cartes.

Pour la RAMQ, le coût unitaire pour le remplacement des cartes perdues ou altérées est 5 fois plus élevé que le coût unitaire d'une carte émise lors du renouvellement automatique.

ESTIMATIONS

COÛTS INDUITS PAR LA LECTURE DE LA CARTE D'ÉLECTEUR NUMÉRISÉE AVEC PHOTO LORS D'UN SCRUTIN PROVINCIAL SELON LES MÉCANISMES DE VOTATION TRADITIONNELS

• Acquisition de l'équipement informatique permettant la lecture de la carte d'électeur	52 923 000 $
• Développement des systèmes informatiques	250 000
• Rémunération du personnel électoral lié à la coordination de l'informatisation des bureaux de vote	876 000
• Livraison, installation et soutien de l'équipement informatique dans les endroits de vote	3 313 000
• Gardiennage des endroits de vote	1 661 000
• Tables d'identification supplémentaires*	3 138 000
• Coût d'entreposage de l'équipement	1 148 000
• Frais de gestion, d'administration et autres frais connexes au projet	6 331 000
Total partiel	**69 640 000 $**
Imprévus : 50 % des dépenses de développement (sans les immobilisations et/ou équipements)	**8 358 000**
Total global des coûts liés à la lecture de la carte d'électeur pour un scrutin provincial	**77 998 000 $**

* Si la CENP est obligatoire lors du vote.

Les impacts sur certaines activités électorales

Carte d'électeur et décret électoral

Au moment de la prise d'un décret ordonnant une élection ou un référendum, le système de la liste électorale permanente produit la liste électorale pour les circonscriptions visées par le décret. La révision de la liste électorale servant au scrutin sera effectuée à partir d'une copie de cette liste. Aucune donnée provenant de la révision de la liste électorale dans les circonscriptions n'est inscrite à la liste électorale permanente pendant la période électorale. Ces données sont versées à la liste permanente à la fin du scrutin.
Parallèlement au déroulement du scrutin, la liste électorale permanente continue de recevoir des demandes d'inscription, de radiation ou de modification provenant soit des électeurs eux-mêmes, de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ), du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada (MCIC) ou du Curateur public.

Ces demandes sont versées au système de la liste électorale permanente uniquement et non dans la version qui sert à la tenue du scrutin. Ainsi, les nouveaux électeurs dont l'adresse du domicile se trouve dans une circonscription visée par le décret ne sont pas inscrits sur la liste électorale du scrutin. Cependant, ils sont invités par le Directeur général des élections, par l'entremise d'un avis préparé à partir des données de la liste électorale permanente, à se présenter à la commission de révision de leur circonscription pour effectuer leur inscription sur la liste électorale qui sera utilisée pour ce scrutin.

Si une carte d'électeur numérisée avec photo était implantée, ces nouveaux électeurs seraient invités par le Directeur général des élections, après le scrutin, à effectuer les démarches nécessaires à l'obtention de leur carte d'électeur.

De plus, des électeurs inscrits à la liste électorale permanente peu de temps avant le décret électoral n'auraient pas encore effectué toutes les démarches nécessaires à l'obtention de leur carte ou ne l'auraient pas encore reçue. Dans l'éventualité où la carte d'électeur était obligatoire lors du vote, sous réserve d'un mécanisme de rechange, ces électeurs seraient dirigés vers la table de vérification de l'identité. Il est possible que certains de ces électeurs se montrent contrariés d'avoir à effectuer cette démarche supplémentaire alors qu'ils sont inscrits sur la liste électorale.
Pour leur part, certaines personnes déjà inscrites à la liste électorale permanente et qui possèdent une carte d'électeur pourraient avoir perdu leur qualité d'électeur peu de temps avant le décret de l'élection et ne pas avoir encore reçu leur avis de radiation par la poste.

Dans l'éventualité où ces électeurs ne vérifieraient pas leur inscription sur la liste électorale de leur circonscription, ils pourraient se présenter à l'endroit de votation, croyant que la carte d'électeur leur garantit le droit de vote. Ces personnes pourraient alors se voir refuser l'exercice de ce droit. Cette situation peut aussi survenir dans le cas d'un électeur dont l'inscription a été radiée à la suite d'une décision rendue par la commission de révision en période électorale.

Il importe de comprendre qu'une éventuelle carte d'électeur numérisée avec photo assurerait seulement qu'au moment de son émission, l'électeur était inscrit à la liste électorale permanente. Cette carte n'assurerait pas que l'électeur qui la présenterait le jour du scrutin possède encore la qualité d'électeur. Il serait donc essentiel de bien informer les électeurs que la carte d'électeur ne confère pas le droit de vote. Il faudrait également faire en sorte que les électeurs qui n'auraient pas encore reçu leur carte d'électeur au moment du décret électoral ne soient pas pénalisés par l'obligation d'effectuer des démarches supplémentaires afin de pouvoir exercer leur droit de vote.

Carte d'électeur et révision

La *Loi électorale* actuelle prévoit qu'un électeur qui le désire peut ne pas s'inscrire à la liste électorale permanente. L'inscription à la liste électorale permanente s'effectue, en effet, sur une base volontaire. Cependant, s'il désire exercer son droit de vote lors d'un scrutin en particulier, l'électeur doit effectuer une demande d'inscription pendant la période de révision ou pendant la période de révision spéciale. Cette demande d'inscription s'effectue auprès de la commission de révision à laquelle est rattachée la section de vote du domicile de l'électeur et elle n'est valable que pour le scrutin en cours.

La période de révision se termine le jeudi de la 2^{e} semaine qui précède celle du scrutin. La révision spéciale prend fin, quant à elle, le jeudi de la semaine qui précède celle du scrutin, soit après la tenue du vote par anticipation. Face à ces délais très courts, il serait extrêmement difficile de produire des cartes d'électeur numérisées avec photo pour les personnes qui se prévaudraient de la période de révision pour s'inscrire sur la liste électorale devant servir au scrutin.

Dans l'éventualité où le gouvernement décidait que chaque commission de révision devait être dotée de l'équipement adéquat pour émettre des cartes d'électeurs, ces dernières ne pourraient être utilisées qu'une seule fois par les électeurs qui désirent être inscrits pour un scrutin précis seulement.

Pour pallier cette lacune, la commission de révision et la commission de révision spéciale pourraient fournir une attestation d'identité aux électeurs s'étant inscrits pendant la période de révision. Ce document remplacerait alors la carte d'électeur numérisée avec photo.

Pour sa part, le nouvel électeur qui s'inscrirait auprès d'une commission de révision et qui indiquerait qu'il désire que son inscription soit versée à la liste électorale permanente après le scrutin recevrait, dans les semaines suivant le scrutin, soit une invitation à effectuer les démarches nécessaires pour transmettre sa photo et sa signature au Directeur général des élections pour la production de sa carte d'électeur selon le scénario 1 ou la recevrait au même moment que sa carte d'assurance maladie, à l'occasion de son renouvellement, selon le scénario 2.

Obligation de présenter la carte d'électeur

La *Loi électorale* prévoit déjà des mécanismes permettant de vérifier l'identité de l'électeur lors du vote. Dans le cas où l'utilisation de la carte d'électeur serait obligatoire, sous réserve d'un mécanisme de rechange, trois situations pourraient se présenter au moment du vote :

1. L'électeur a en sa possession sa carte d'électeur :

    - après vérification de son identité et des données inscrites à la liste électorale informatisée, l'électeur serait invité à exercer son droit de vote;

2. L'électeur n'a pas en sa possession sa carte d'électeur :

    - l'électeur serait dirigé vers la table de vérification de l'identité, tel que le prévoit la loi actuellement;

3. L'électeur n'est pas inscrit à la liste électorale permanente mais s'est inscrit sur la liste électorale de sa section de vote pendant la période de révision (n'a pas de carte d'électeur) :

    - l'électeur présenterait l'attestation d'identité ou la carte à usage unique qui lui aurait été remise par la commission de révision. Un préposé à la liste informatisée, après vérification de son identité et des données inscrites à la liste électorale informatisée, inviterait l'électeur à exercer son droit de vote.

Dans le cas où la carte d'électeur serait facultative, elle pourrait être présentée au préposé à la liste électorale informatisée, au même titre que les trois documents actuellement prévus à l'article 337 de la *Loi électorale*. Son utilisation serait privilégiée au sens où la numérisation du numéro d'électeur permettrait d'accélérer légèrement le déroulement du vote puisqu'il n'y aurait aucune information à saisir pour effectuer la recherche de l'électeur sur la liste électorale informatisée, cette recherche s'effectuant instantanément par la lecture optique du code numérisé.

Carte d'électeur et vérification de l'identité

Actuellement, une seule table de vérification de l'identité est mise en place dans chaque endroit de votation. Ce nombre est nettement suffisant si l'on tient compte que la très grande majorité des électeurs ont en leur possession soit une carte d'assurance maladie ou un permis de conduire. Pour sa part, le passeport n'est pas un document que l'on porte habituellement sur soi. Cependant, il s'agit d'un document suffisamment important pour que son détenteur sache à tout moment à quel endroit il est rangé. Selon la *Loi électorale* actuelle, l'électeur peut établir son identité en présentant l'une de ces trois pièces.

Si la carte d'électeur devait être obligatoire pour établir l'identité au moment du vote, sous réserve d'un mécanisme de rechange, il faudrait tenir compte du fait que les électeurs ne l'auront pas tous en leur possession au moment de se prévaloir de leur droit de vote. En effet, la carte d'électeur serait une «nouveauté», donc pas encore intégrée aux habitudes électorales. De plus, les scrutins ont lieu, en moyenne, à tous les quatre ans au Québec, soit un délai assez long pour «oublier» où cette carte a été rangée. Enfin, dans l'éventualité du choix d'un mode d'implantation graduelle, il faudrait compter quatre ans avant que tous les électeurs aient reçu leur carte.

Ainsi, il serait possiblement nécessaire de prévoir des tables de vérification d'identité supplémentaires dans certains endroits de votation afin de ne pas annuler les avantages escomptés quant à l'accélération du vote.

Carte d'électeur et exercice du droit de vote

Chaque table de votation devrait être équipée d'un ordinateur contenant la liste électorale informatisée de la section de vote. Cette liste électorale comprendrait le numéro de l'électeur, les nom, date de naissance et adresse du domicile de l'électeur ainsi que le numéro de sa section de vote. La liste comprendrait aussi un espace réservé à l'indication que cet électeur s'est présenté pour exercer son droit de vote.

Lorsque l'électeur se rendrait à la table de votation, il présenterait sa carte d'électeur numérisée avec photo au préposé à la liste électorale informatisée. Ce préposé effectuerait la lecture du code numérisé de la carte de l'électeur à l'aide d'un lecteur optique. Cette lecture permettrait la recherche instantanée des données de l'électeur dans la liste électorale informatisée. Il effectuerait ensuite, à partir des données apparaissant à l'écran, les vérifications d'usage, c'est-à-dire que cet électeur est bien inscrit sur la liste, qu'il n'a pas été radié lors de la révision et qu'il n'a pas déjà exercé son droit de vote.

Avant de diriger l'électeur vers l'isoloir, le préposé à la liste électorale informatisée inscrirait, de façon électronique, que cet électeur s'est présenté pour voter.

Cependant, il importe de bien comprendre que même si le système indique qu'un électeur a déjà voté, le personnel électoral ne peut refuser à cet électeur d'exercer ce droit, si ce dernier affirme qu'il n'a pas déjà voté. La procédure à suivre dans ce cas serait celle qui est prévue à l'article 339 de la *Loi électorale*.

Partie 6 :
Le résultat des consultations

Le mandat confié au Directeur général des élections par l'Assemblée nationale précisait que l'étude de faisabilité sur la carte d'électeur numérisée avec photo devrait présenter « les avantages, inconvénients, coûts, modalités et échéanciers de réalisation d'un tel projet ; et, qu'à cette fin, il obtienne l'avis et l'assistance de la Commission d'accès à l'information, de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, du Protecteur du citoyen et de tout autre ministère ou organisme gouvernemental qu'il jugera nécessaire ».

Le Directeur général des élections a produit un document de consultation, qui a été soumis en juillet dernier à l'analyse de différents organismes gouvernementaux, dont ceux qui sont précisés au mandat. Le document de consultation établissait un certain nombre de scénarios de réalisation afin de recueillir l'avis des organismes concernés. Le Directeur général des élections a reçu, au début de l'automne 2001, le fruit des analyses effectuées. Une version intégrale des documents transmis par les trois organismes est reproduite en annexe.

Le Protecteur du citoyen

Dans la correspondance qu'il a adressée au Directeur général des élections, le Protecteur du citoyen formule des commentaires sur différents volets de l'étude de faisabilité. Se fondant sur les prémisses de la *Loi électorale*, dont l'étude fait état, le Protecteur du citoyen est d'avis que le droit de vote ne peut, d'aucune manière, être relié à la possession de la carte d'électeur et que cette dernière ne peut être qu'un instrument d'identification de l'électeur[24].

Le Protecteur du citoyen précise, au sujet du caractère obligatoire d'une éventuelle carte d'électeur, que cette obligation ne serait pas sanctionnable et d'aucune utilité puisque le processus d'identification prévu à la loi devra quand même être respecté. Selon lui, la carte d'électeur numérisée, telle que présentée dans l'étude de faisabilité, ne peut donc être envisagée que sous l'angle d'un nouveau mécanisme d'identification de l'électeur qui s'ajouterait, ou non, à ceux déjà prévus.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse soutient, pour sa part, que la question de l'opportunité d'une carte d'électeur constitue un élément majeur à considérer. Selon la Commission, « même si l'étude de faisabilité du Directeur général des élections devait démontrer qu'une telle carte pourrait être produite à un coût minime, qu'il serait aussi facile pour l'administration publique de l'émettre que pour l'électeur de l'obtenir, il n'en demeure pas moins que l'approche de la Commission demeure que toute modification aux règles régissant l'exercice du droit de vote doit viser à assurer et à accroître l'exercice de celui-ci pour tous les électeurs légalement habilités, conformément au principe démocratique reconnu à l'article 22 de la Charte des droits et libertés de la personne[25] ».

Concernant la valeur ajoutée d'une éventuelle carte d'électeur numérisée avec photo, la Commission souligne que « quel que soit le scénario considéré, une telle carte ne peut constituer une condition d'exercice du droit de vote. Cette carte apparaît plutôt comme un identifiant spécifique lors de la tenue d'un scrutin. Or, cet identifiant spécifique n'assure pas que la personne qui la détient est habilitée à voter le jour d'un scrutin particulier. Il permet tout au plus de faire un lien, informatique si la carte est numérisée ou manuel si tel n'est pas le cas, avec la liste électorale établie pour une section de vote ».

La Commission constate donc que la carte servirait principalement à identifier l'électeur, mais que l'obligation de vérifier son habilité à exercer son droit de vote demeurerait inchangée, à savoir la vérification de son inscription sur la liste électorale le jour de l'élection. Elle conclut que l'instauration d'une carte d'électeur numérisée avec photo ne modifierait pas substantiellement la qualité de l'identification actuelle des électeurs et que sa possession ne garantirait pas qu'une personne possède la qualité d'électeur.

Concernant la question de la numérisation de la carte d'électeur, la Commission fait valoir que ses avantages sont plutôt faibles, compte tenu de l'infrastructure requise pour utiliser cette caractéristique. Or, selon elle, il ne semble pas que les délais pour exercer le droit de vote soient actuellement trop longs.

En ce qui a trait au caractère obligatoire ou facultatif d'une carte d'électeur, la Commission rappelle qu'elle a toujours prétendu qu'une telle carte ou toute autre carte d'identité ne saurait avoir un caractère obligatoire. Elle dit craindre qu'une carte d'électeur obligatoire pour s'identifier ne constitue un frein à l'exercice du droit de vote pour de nombreuses personnes.

Au sujet des photographies et des signatures apparaissant sur la carte d'électeur, la Commission souligne qu'elle serait défavorable à leur conservation, parce qu'il s'agirait encore une fois de la constitution d'un très grand fichier de la population à partir de données aussi importantes.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse conclut que la mise en œuvre d'une carte d'électeur numérisée avec photo est inappropriée et qu'elle risque de limiter l'exercice du droit de vote. À son avis, les mesures introduites en 1999 concernant l'obligation faite aux électeurs d'établir leur identité au moment de voter sont appropriées et conformes aux droits et libertés reconnus par la Charte des droits et libertés de la personne.

La Commission d'accès à l'information

Principal organisme chargé de la protection des renseignements personnels au Québec, la Commission d'accès à l'information n'a pas jugé opportun de commenter chacun des éléments du document de consultation que le Directeur général des élections a soumis à son analyse. La Commission a plutôt choisi d'en reprendre les grandes lignes et de tracer une conclusion générale, reflétant sa compréhension et sa position[26].

La Commission réitère l'avis qu'elle formulait précédemment concernant les modalités d'application d'une carte d'électeur, à l'effet qu'elle ne pouvait procéder à l'évaluation complète de la proposition d'émission d'une telle carte. Selon elle, la fiabilité des mesures mises en place en 1999 concernant l'identification des électeurs n'a pas encore été testée à l'échelle provinciale et de façon probante.

De plus, la Commission soulève des inquiétudes quant à la possibilité d'instaurer une autre carte à des fins précises, soit l'identification des électeurs. Elle fait part de ses craintes quant au détournement de finalités qui seraient prévues pour cette carte, et de craintes également quant au droit de vote face à l'obligation d'utiliser une carte d'électeur.

La Commission conclut que le projet de carte d'électeur lui apparaît toujours prématuré. À son avis, la nécessité d'une carte d'électeur n'a pas été établie. Accessoirement, elle considère qu'il ne lui a pas été démontré non plus qu'une carte d'électeur permettrait d'enrayer l'usurpation d'identité. Dans ce contexte, la Commission d'accès à l'information préconise que les dispositions législatives actuelles soient mises à l'épreuve de façon concluante afin de favoriser une décision éclairée quant à la mise en œuvre d'une carte d'électeur.

Partie 7 :
Les recommandations

Le Directeur général des élections s'est prononcé à quelques occasions, dans le passé, sur la possibilité d'instaurer une carte d'électeur au Québec. Il l'a fait, notamment, lors de la consultation générale sur les cartes d'identité organisée par la Commission de la culture en 1997.

Dans le mémoire déposé devant la Commission, le Directeur général des élections précisait que l'objectif d'une carte d'identité de l'électeur serait de satisfaire exclusivement les besoins d'identification des électeurs. Cette carte ne pourrait, en aucun temps, servir à conférer le droit de vote à une personne, ce rôle spécifique étant celui de la liste électorale.

Le mémoire faisait valoir que l'instauration d'une carte d'électeur à usage exclusif du système électoral ne comportait pas suffisamment d'avantages pour en justifier les coûts de constitution, de mise à jour et d'utilisation. En l'absence d'une carte d'identité universelle au Québec, indiquait-il, la carte d'assurance maladie pourrait être reconnue et utilisée comme carte d'identification de l'électeur, lors d'un scrutin, si un consensus social et politique était établi.

Quatre années se sont écoulées depuis le dépôt de ce mémoire devant la Commission de la culture. Des modifications législatives instaurant un nouveau mécanisme d'identification obligatoire des électeurs lors du vote ont été introduites il y a deux ans.

Après avoir procédé pour la première fois, dans le cadre du présent mandat, à une réflexion d'ensemble et à une analyse aussi complète et exhaustive de la problématique de la carte d'électeur, le Directeur général des élections ne peut que réitérer, tout en l'actualisant, sa position antérieure.

Le Directeur général des élections tient à souligner que toute l'évolution de notre système électoral illustre le désir du législateur de maintenir l'électeur au centre d'un système plus accessible et facile de compréhension, un système fondé davantage sur la confiance que sur le contrôle. La préoccupation constante a été, jusqu'à maintenant, de faciliter l'exercice du droit de vote à tous. Un juste équilibre entre les impératifs liés au maintien de l'intégrité du processus et un accès le plus large possible à l'exercice du droit de vote doit être assuré.

Attendu que :

- une carte d'électeur numérisée avec photo ne pourrait, d'aucune façon, conférer le droit de vote, son rôle consistant essentiellement à établir l'identité des électeurs;

- des mécanismes ont récemment été mis en place pour assurer l'identification des électeurs lors du vote;

- ces mécanismes n'ont pas encore été déployés à l'occasion d'un scrutin provincial général;

- les renseignements colligés lors des élections municipales et partielles révèlent que ces mécanismes sont acceptés par la très grande majorité des électeurs et semblent atteindre l'objectif visé par le législateur;

- il n'a pas été démontré que la qualité de l'identification effectuée à l'aide d'une carte d'électeur numérisée avec photo serait supérieure à celle qui est assurée par les documents officiels qui sont actuellement utilisés;

- la mise en œuvre d'une carte d'électeur numérisée avec photo pourrait avoir pour conséquence de restreindre l'accès au vote et constituer une contrainte importante à son exercice;

- une carte d'électeur ne pourrait, d'aucune façon, garantir que la personne qui la possède a le droit de vote le jour du scrutin;

- la mise en œuvre d'une carte d'électeur numérisée avec photo représenterait un exercice d'une extrême complexité sur le plan de la gestion en événement, notamment en raison de l'infrastructure technologique requise et des paramètres électoraux actuels (locaux qui n'appartiennent pas au Directeur général des élections, etc.);

- la production, la mise en œuvre et la gestion d'une carte d'électeur numérisée avec photo entraîneraient des coûts prohibitifs;

- l'étude de faisabilité n'a pas permis de dégager quelqu'avantage significatif par rapport à la situation actuelle;

- les États qui se sont dotés de cartes d'électeurs numérisées avec photo constituent de réels cas d'exception dans le monde et que le contexte qui a justifié la mise en place d'une telle mesure ne peut, d'aucune façon, se comparer à celui qui prévaut au Québec.

Le Directeur général des élections recommande à l'Assemblée nationale :

- de surseoir, du moins, dans l'immédiat, à tout projet de carte d'électeur numérisée avec photo;

- que soient expérimentés plus avant les mécanismes actuellement en place avant de procéder à des changements législatifs en ce qui a trait à l'identification des électeurs;

- que ces mécanismes fassent l'objet d'une évaluation approfondie;

- que, dans l'éventualité où l'Assemblée nationale décidait néanmoins de donner son aval à un projet de carte d'électeur numérisée avec photo, ce projet devrait respecter les principes suivants :

  - le plus large accès possible à l'exercice du droit de vote est assuré;

  - le droit de vote doit demeurer lié à l'inscription à la liste électorale;

  - un électeur inscrit à la liste électorale pourra établir son identité avec plus d'une pièce d'identité;

  - une carte d'électeur doit être fournie gratuitement et avec un minimum d'inconvénients pour l'électeur;

  - une carte d'électeur numérisée avec photo ne doit servir qu'à des fins électorales;

  - l'ensemble du processus de production, de mise en œuvre et de gestion d'une carte d'électeur numérisée avec photo doit assurer la protection des renseignements nominatifs.

NOTES

[1] À l'exception des clientèles exemptées de la photo, dont les personnes de 75 ans et plus et celles qui habitent des régions éloignées, non reliées au réseau routier.
[2] Ces dispositions ont été intégrées à la Loi électorale, par les articles 337, 337.1 et 338.
[3] Patrick GUEULLE. Carte à puce, initiation et applications, p. 14.
[4] Loi électorale, Chapitre E-3.3, Québec, 2001.
[5] LE PETIT ROBERT, Dictionnaire de la langue française, Paris, 1996.
[6] Secrétariat de l'autoroute de l'information, L'identification des citoyens et l'inforoute, Document de référence, Québec, Mars 1997, p. 41.
[7] INTERNET : http:/www.mercury-security.com
[8] Marie-Ève de Villers. MULTI Dictionnaire de la langue française, Troisième élection, Québec Amérique, Montréal, 1999.
[9] Loi électorale, Art. 40.1.
[10] Loi concernant l'obligation pour l'électeur d'établir son identifé au moment de voter et modifiant d'autres dispositions législatives en matière électorale, 1999, c. 15)
[11] Woldenberg Karakowsky, José *Lessons from, Mexico*, Journal of Democracy, Vol. 12, no 2, Avril 2001.
[12] IDEA citée par la Australian Electoral Commission, dans son étude sur l'inscription et l'identification des électeurs intitulée « Supplementary submission to the joint standing committee on electoral matters, Enrolment and Voter Identification, Canberra, 1996, p. 54.
[13] Australian Electoral Commission, O. Cit.
[14] Idem
[15] www.aceproject.org/main/francais/po/poh02b02/default.htm
[16] www.aceproject.org/main/francais/pc/pcf08/default.htm
[17] Charte canadienne des droits et libertés, Loi constitutionnelle de 1982, Partie I, Article 3, Droits démocratiques.
[18] Idem.
[19] Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Pour une démocratie électorale renouvelée, Rapport final, pp. 25-30, 1991.
[20] Charte des droits et libertés de la personne (L..R.Q., c. C-12), art. 22.
[21] Code civil du Québec, article 2827.
[22] LE PETIT ROBERT, Dictionnaire de la langue française, Paris, 1996.
[23] Estimations préliminaires de coûts produites par la Régie de l'assurance maladie du Québec, à la demande du Directeur général des élections du Québec dans le cadre du présent mandat.
[24] Lettre adressée par la protectrice du citoyen, Pauline Champoux-Lesage, au directeur général des élections, Marcel Blanchet, Québec, le 28 septembre 2001.
[25] Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Me Daniel Carpentier, Commentaires sur l'étude de faisabilité du Directeur général des élections du Québec sur une carte d'électeur numérisée avec photo, Septembre 2001.
[26] Commission d'accès à l'information du Québec, Avis de la Commission d'accès à l'information concernant l'étude de faisabilité sur une carte d'électeur numérisée avec photo présentée par le Directeur général des élections, Dossier 01 15 11, Octobre 2001.

Annexes

Annexe 1

Mandat de l'Assemblée nationale

MOTION SANS PRÉAVIS

Que l'Assemblée nationale confie au Directeur général des élections du Québec, conformément aux dispositions de l'article 485 de la *Loi électorale*, le mandat de réaliser une étude de faisabilité sur la mise en œuvre d'une carte d'électeur numérisée avec photo en y présentant notamment les avantages, inconvénients, coûts, modalités et échéanciers de réalisation d'un tel projet ; et qu'à cette fin, il obtienne l'avis et l'assistance de la Commission d'accès à l'information, de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, du Protecteur du citoyen et de tout autre ministère ou organisme gouvernemental qu'il jugera nécessaire.

Présentée par

M. Guy Chevrette
Ministre responsable de la Réforme électorale

Annexe 2

Tableaux sur l'identification des électeurs sur le plan international

Tableau 1

Identification de l'électeur lors du vote : l'expérience internationale

Identification des électeurs avec une carte d'électeur

État	Possibilité de voter sans sa carte d'électeur?	Caractéristiques de la carte d'électeur	Présentation d'une autre pièce d'identité	Registre permanent des électeurs mis à jour sur une base continuelle	Obligation pour l'électeur de voter dans une section de vote précise	Commentaires	Données politiques et sociodémographiques[1]			
							Type de gouvernement	Population	Taux d'alphabétisation[2]	Revenu per capita
Carte d'identité de l'électeur (Voter Id Card)										
Brésil	Non		Carte nationale d'identité	Oui	Oui (Section de vote) utilisation d'une urne électronique dans laquelle est intégrée la liste électorale de la s.v. La vérification de l'inscription de l'électeur se fait à partir de l'urne. L'électeur doit composer son numéro d'électeur.	Établi à partir du registre national d'identité	République fédérative	174 468 575	83,3 %	6 500 $
El Salvador	Non	• Photo avec sceau du tribunal • Signature et empreinte du pouce droit • Nom et prénoms, département, municipalité • Profession • Numéro d'identité électorale • Emblème de la République du Salvador • Le carnet électoral est valide 10 ans	Non	Non	Oui	Selon la Loi électorale du Salvador, le registre des électeurs est permanent et mis à jour à partir des données reçues des registres civils des mairies et d'autres organismes. Aucune mention n'est faite sur la fréquence des mises à jour.	République	6 237 662	71,5 %	4 000 $
Ghana	Non	Les citoyens des grands centres reçoivent une carte d'identité de l'électeur avec photo alors que les citoyens vivant à l'extérieur de ces centres reçoivent une carte avec empreinte digitale. Cette carte est laminée et contient les éléments suivants : • Photographie ou empreinte digitale • Numéro d'identification de l'électeur • Nom et prénoms • Âge • Sexe	Non	Oui	Non	Informatisé La liste est révisée de temps à autre.	République (démocratie constitutionnelle)	19 894 014	64,5 %	1 900 $

État	Possibilité de voter sans sa carte d'électeur?	Caractéristiques de la carte d'électeur	Présentation d'une autre pièce d'identité	Registre permanent des électeurs mis à jour sur une base continuelle	Obligation pour l'électeur de voter dans une section de vote précise	Commentaires	Données politiques et sociodémographiques[1]			
							Type de gouvernement	Population	Taux d'alphabétisation[2]	Revenu per capita
Mexique	Non	• Photographie • Empreinte digitale • Code d'électeur à 18 chiffres • Nom et prénoms • Sexe • Âge • Adresse • Année d'inscription • Signature de l'électeur • Numéro d'émission (numéro que porte le formulaire pour faire une demande de changement d'adresse ou de correction qui peut affecter le fichier) • Lignes visibles qui apparaissent sur la photographie du citoyen et qui garantissent l'authenticité de la photographie • Numéro d'inscription national (numéro du formulaire d'inscription sur la liste électorale) • Code d'identification géo-électorale (code de l'endroit où la personne est inscrite) • Hologramme (logo du Registre fédéral électoral placé à gauche de la photographie) • Lignes invisibles qui peuvent être vues à la lumière noire • Code national (numéro unique relatif à la section électorale où est inscrit l'électeur) • Bande noire (contient le code à barres de l'électeur) • Espace pour inscrire le vote de l'électeur • Fusion moléculaire chaude de la carte et de la photographie	Non		Oui	Registre informatisé	République fédérale	101 879 171	89,6 %	9 100 $
Nicaragua	Non	RECTO • Photographie • Numéro d'identification • Nom et prénoms • Signature du titulaire • Signature de l'autorité émettrice • Date d'expiration (Valide pour 10 ans) • Emblème de la république	Carnet électoral	Non	Oui	Le registre est maintenu de façon permanente mais la Loi électorale ne fait pas mention de la fréquence des mises à jour. La carte d'identité est émise par le Tribunal électoral mais ne porte pas le nom de carte d'identité de l'électeur.	République	4 918 393	65,7 %	2 700 $

État	Possibilité de voter sans sa carte d'électeur?	Caractéristiques de la carte d'électeur	Présentation d'une autre pièce d'identité	Registre permanent des électeurs mis à jour sur une base continuelle	Obligation pour l'électeur de voter dans une section de vote précise	Commentaires	Données politiques et sociodémographiques[1]			
							Type de gouvernement	Population	Taux d'alphabétisation[2]	Revenu per capita
		VERSO • Date et lieu de naissance • Sexe • Adresse • Empreinte digitale • Code à barres • Filigranne • Carte plastifiée								
Panama	Non	• Photo couleur • Signature • Numéro d'identification • Code à barres • Digitalisée	Non	Non	Oui	La carte d'identité est émise par le Tribunal électoral mais ne porte pas le nom de carte d'identité de l'électeur. Le Panama effectue un recensement. La Loi électorale indique toutefois qu'il existe une mise à jour permanente du registre des électeurs afin d'effectuer les changements d'adresses, de rayer les doublons et le nom des citoyens qui n'ont plus le droit d'être inscrits au registre.	Démocratie constitutionnelle	2 845 647	90,8 %	6 000 $
Uruguay	Oui	L'Uruguay possède un carnet d'électeur émis et mis à jour par la «Corte Electoral». Ce carnet comporte un numéro.	Non	Oui	Oui Liste subdivisée selon les numéros attribués dans les carnets des électeurs.	Registre mis à jour par la Corte Electoral. Si l'électeur ne vote pas à 2 élections de suite, son nom sera rayé du registre des électeurs. Si l'électeur n'a pas son carnet mais peut décliner le numéro apparaissant sur sa carte, il pourra exercer son droit de vote.	République constitutionnelle	3 360 105	97,3 %	9 300 $

État	Possibilité de voter sans sa carte d'électeur?	Caractéristiques de la carte d'électeur	Présentation d'une autre pièce d'identité	Registre permanent des électeurs mis à jour sur une base continuelle	Obligation pour l'électeur de voter dans une section de vote précise	Commentaires	Données politiques et sociodémographiques[1]			
							Type de gouvernement	Population	Taux d'alphabétisation[2]	Revenu per capita
Identification avec carte d'identité de l'électeur sans photo										
France	Oui (S'il est inscrit sur la liste électorale et s'il s'identifie)	Les mentions figurant sur la liste électorale sont : • Nom et prénoms • Adresse complète • Sexe • Date de naissance • Numéro d'inscription de l'électeur • Mention de l'adresse du bureau de vote	Oui Carte nationale d'identité Passeport Permis de conduire	Oui	Oui	Les électeurs des communes de plus de 5 000 habitants doivent présenter, au moment du vote, un titre d'identité. Le vote de chaque électeur est constaté par sa signature apposée à l'encre en face de son nom sur la liste d'émargement.	Parlement	59 551 227	99 %	24 400 $
Burkina Faso	Oui (S'il est inscrit sur la liste électorale et s'il s'identifie)	Porte les mentions de la liste électorale demandées par l'Administration chargée du contrôle des listes électorales et susceptibles d'identifier l'électeur. (Ces éléments d'identification ne sont pas détaillés dans la loi.)	Oui Carte nationale d'identité Passeport Permis de conduire	Non	Non	Si l'électeur ne présente pas sa carte d'identité, il doit faire constater qu'il ne porte aucune trace d'encre indélibile sur ses mains.	Parlement	12 272 289	19,2 %	1 000 $
Cameroun	Oui (S'il est inscrit sur la liste électorale et s'il s'identifie)	• Nom et prénoms • Date et lieu de naissance • Filiation • Profession • Domicile	L'électeur est identifié par la commission de vote selon les règles et usages établis. Ces usages ne sont pas mentionnées mais le Cameroun possède une carte d'identité de l'électeur.	Non	Non	La commission locale de vote peut admettre à voter tout électeur inscrit sur la liste électorale qui se trouverait empêché de présenter sa carte électorale. Elle doit au préalable s'assurer de son identité.	Assemblée nationale	15 803 220	63,4 %	1 700 $
Côte d'Ivoire	Oui (S'il est inscrit sur la liste électorale et s'il s'identifie)	Les spécifications techniques et les modalités d'établissement sont fixées par décret en Conseil des ministres. (Ces éléments d'identification ne sont pas détaillés.) Carte valide pendant la durée des mandats en cours.	Oui Carte nationale d'identité	Non	Non		République	16 393 221	48,5 %	1 600 $
Mali	Oui (S'il est inscrit sur la liste électorale et s'il s'identifie)	Porte le numéro d'identification de l'électeur, les mentions de la liste électorale et indique le lieu du bureau de vote de l'électeur. Le modèle est fixé par décision du Ministre chargé de l'Administration territoriale.	Oui Carte nationale d'identité Pièce d'identité officielle ou le témoignage de 2 électeurs inscrits	Non	Non	Liste électorale établie à partir des cahiers de recensement	République	11 008 518	31 %	850 $

État	Possibilité de voter sans sa carte d'électeur?	Caractéristiques de la carte d'électeur	Présentation d'une autre pièce d'identité	Registre permanent des électeurs mis à jour sur une base continuelle	Obligation pour l'électeur de voter dans une section de vote précise	Commentaires	Données politiques et sociodémographiques[1]			
							Type de gouvernement	Population	Taux d'alphabétisation[2]	Revenu per capita
Maroc	Oui (S'il est inscrit sur la liste électorale et s'il s'identifie)	Permanente, informatisée • Nom et prénoms (parfois ceux du père et de la mère) • Emplacement du b.v. • Date et lieu de naissance (à défaut de nom patronymique) • Adresse • Numéro de la carte nationale d'identité • Nom de la commune, • Numéro qui lui est attribué sur la liste électorale. • Numéro de la la circonscription où il est inscrit.	Oui Carte nationale d'identité Permis de conduire ou identification effectuée par les membres du b.v. ou par 2 électeurs connus des membres du b.v.	Non	Non	Registre informatisé mis à jour annuellement	Monarchie constitutionnelle	30 645 305	43,7 %	3 500 $
Niger	Oui (S'il est inscrit sur la liste électorale et s'il s'identifie)	Aucune mention	Oui Carte nationale d'identité Passeport Permis de conduire	Non	Non		République	10 355 156	13,6 %	1 000 $
Sénégal	Oui (S'il est inscrit sur la liste électorale et s'il s'identifie)	• Numéro d'inscription de l'électeur • Nom et prénoms • Date et lieu de naissance • Filiation • Profession • Adresse • Adresse du bureau de vote	Oui Carte nationale d'identité Permis de conduire	Non	Non	Mise à jour annuelle (Le Sénégal a un service du fichier général des électeurs) Les p.p. ont droit de regard sur la liste	Unicaméral Assemblée nationale	10 284 929	33,1 %	1 600 $
Tchad	Oui (S'il est inscrit sur la liste électorale et s'il s'identifie)	Les cartes d'électeur sont éditées par le Ministère de l'Intérieur qui arrête le modèle de leur établissement ainsi que leur délai de validité. La carte doit reproduire les mentions figurant sur la liste électorale.	Carte nationale d'identité	Recensement	Non		Unicaméral Assemblée nationale	8 707 078	48,1 %	1 000 $

[1] Ces données proviennent du site internet www.cia.gov.

[2] Personne de plus de 15 ans qui sait lire et écrire.

Carte d'identité de l'électeur avec photo

Brésil	:	Brasil : Lei Eleitoral, 1997, www.georgetown.edu//pdba/Electoral/Brasil.brasei.htm, 10 octobre 2001 Titulo de Eleitor, www.poupetempo.com.br/documentos/eleitor.htm
El Salvador	:	El Salvador : Código Electoral de 1997, www.georgetown.edu/pdba/Electoral/ElSal/ley1997.htm, 2 octobre 2001
Ghana	:	Correspondance de l'ambassade du Ghana à Ottawa reçue le 8 août 2001
Mexique	:	Correspondance de l'ambassade du Mexique à Ottawa, 20 août 2001 Mexico The Electoral Register Redrawing Districts, www.aceproject.org, mars 2001 Codigo Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, www.ife.org.mx, novembre 2001
Nicaragua	:	Nicaragua Ley Electoral No. 211, 1996, www.georgetown.edu//pdba/Electoral/Nica/ley1996.htm, 2 octobre 2001
Panama	:	Panama : Ley Electoral de 1988, www.georgetown.edu/pdba/Electoral/Panama/panama.html, 1er octobre 2001

Carte d'identité de l'électeur sans photo

France	:	Correspondance de l'ambassade de France à Ottawa, 17 septembre 2001
Burkina Faso	:	Loi n° 021/98/AN du 7 mai 1998, portant Code Électoral, www.ceni.bf/code.htm, 28 septembre 2001
Cameroun	:	Loi fixant les conditionsd'élection des députés à l'Assemblée nationale (Loi numéro 91-20 du 16 décembre 1991) (Modifiée par la Loi numéro 97-13 du 19 mars 1997) IFES Tome 1 : L'Afrique Francophone Série Internationale : Les Lois Électorales
Côte d'Ivoire	:	Loi n° 94-642 du 13 décembre 1994 portant Code Électoral, IFES Tome 1 : IFES Tome 1 : L'Afrique Francophone Série Internationale : Les Lois Électorales
Mali	:	Mali, Loi 00-058, du 2000-0830 portant Loi électorale, http://droit.francophonie.org/bj/legi/ML0E0005.htm, 25 septembre 2001
Maroc	:	Loi n. 9-97 formant Code électoral, IFES Tome 1 : L'Afrique Francophone Série Internationale : Les Lois Électorales
Niger	:	Code électoral de la République du Niger, Ordonnance n° 94-014 du 16 avril 1996, mise à jour au 12 octobre 1996, www.delgi.ne/ceni/codelect.html, 21 septembre 2001
Sénégal	:	Code Électoral de la République du Sénégal, www.mint.sen, 5 septembre 2001
Tchad	:	Code Électoral, promulgué le 18 septembre 2000, Centre d'étude et de formation pour le développement, Banque tchadienne de données juridiques
Uruguay	:	Conversation téléphonique avec l'ambassade de la République orientale de l'Uruguay à Ottawa, 7 novembre 2001

Tableau 2

Identification de l'électeur lors du vote : l'expérience internationale

Identification des électeurs avec une carte d'identité courante

État	Type de carte servant à identifier l'électeur	Caractéristiques de la carte d'identification	Registre permanent des électeurs mis à jour sur une base continuelle	Obligation pour l'électeur de voter dans une section de vote précise	Commentaires	Données politiques et sociodémographiques[1]			
						Type de gouvernement	Population	Taux d'alphabétisation[2]	Revenu par capita
Allemagne	Carte nationale d'identité		Oui	Oui	Les registres des électeurs sont établis dans les municipalités. Ils sont permanents et mis à jour par les administrations municipales. Un avis est distribué aux personnes enregistrées sur la liste électorale. Cette carte ne contient pas de photo et n'est valide que pour le vote en question.	République fédérale	83 029 536	99 %	23 400 $
Argentine	Carte nationale d'identité		Oui	Oui	Aux fins de la production et de la vérification du fichier électoral, les fichiers suivants sont établis et maintenus à jour : • fichiers des électeurs par district • fichier national des électeurs • fichier des électeurs déclarés inhabiles à voter et exclus Mise à jour mensuelle par les juges électoraux dont les fonctions ressemblent à celles de nos directeurs du scrutin.	République	37 384 818	96,2 %	12 900 $
Belgique	Carte nationale d'identité	RECTO • Nom et prénoms • Nationalité • Date et lieu de naissance • Signature du titulaire • Signature de l'autorité émettrice • Numéro de la carte • Date d'émission • Date d'expiration (valide pour 10 ans) VERSO La partie supérieure n'est pas plastifiée permettant d'apporter des modifications. • Répétition du numéro de la carte • État civil (non obligatoire) • Nom du conjoint (non obligatoire)	Oui	Oui	Les listes sont informatisées. Elles sont établies par les communes à partir du registre national d'identité. Les listes électorales sont clôturées 6 mois avant une élection. Un électeur qui est établi dans une nouvelle commune depuis moins de six mois avant une élection, est tenu de voter dans la commune de sa résidence antérieure. Convocation distribuée aux personnes enregistrées. L'électeur peut voter sans	Parlement fédéral sous une monarchie constitutionnelle	10 258 762	98 %	25 300 $

État	Type de carte servant à identifier l'électeur	Caractéristiques de la carte d'identification	Registre permanent des électeurs mis à jour sur une base continuelle	Obligation pour l'électeur de voter dans une section de vote précise	Commentaires	Données politiques et sociodémographiques[1]			
						Type de gouvernement	Population	Taux d'alphabétisation[2]	Revenu per capita
		• Répétition du numéro de la carte • État civil (pas obligatoire) • Nom du conjoint (pas obligatoire) • Changement d'adresse • Numéro du registre national			présenter cette convocation à la condition de prouver son identité et d'être inscrit sur la liste.				
Espagne	Document national d'identité	• Photo • Signature • Nom et prénoms • Numéro d'identification	Oui		Registre informatisé permanent mis à jour mensuellement à partir du registre national d'identité.	Monarchie	40 037 995	97 %	18 000 $
Québec	Carte d'assurance maladie Permis de conduire Passeport	Pour ce qui est la carte de la RAMQ : • Photo • Numéro d'assurance maladie • Nom et prénoms • Sexe • Date de naissance • Signature • Date d'expiration • Nom de l'époux et/ou numéro séquentiel • Hologramme • Filigrane	Oui	Oui	Liste électorale permanente informatisée. La mise à jour s'effectue principalement à partir du registre de l'Assurance maladie du Québec.	Assemblée nationale	7 410 500	97 %[3]	25 400 $
Venezuela	Carte nationale d'identité	• Carte de même format que celle de la RAMQ • Photo couleur • Nom et prénoms • Date de naissance • Empreinte pouce droit • Signature • Numéro de référence selon l'ordre de naissance par rapport au total de la population • Un numéro sur la carte d'identité correspond au lieu de votation • Valide 10 ans • Carte plastifiée	Oui		Registre permanent mis à jour mensuellement. La signature et l'empreinte digitale apparaissent aussi sur la liste électorale. Elles sont comparées à celles qui apparaissent sur la carte d'identité de l'électeur.	République fédérale	23 916 810	91,1 %	6 200 $

[1] Ces données proviennent du site internet www.cia.gov, sauf pour le Québec.

[2] Personne de plus de 15 ans qui peut lire et écrire.

[3] Pourcentage pour l'ensemble du Canada.

Allemagne	:	Correspondance du consulat de l'Allemagne à Montréal, en date du 1er août 2001
Argentine	:	Código Electoral Nacional de Argentina, 1983, www.georgetown.edu/pdba/Electoral/Arg/arg.htm, 2 octobre 2001
Belgique	:	Demande d'information faite à l'ambassade de la Belgique à Ottawa, septembre 2001
Espagne	:	Information reçue de la Consule générale d'Espagne à Montréal, octobre 2001
Québec	:	Loi électorale du Québec (C. E-3.3, 2001, c.2) Institut de la statistique du Québec, Tableau politique canadien, Volume 15, numéro 3, octobre 2001
Venezuela	:	Ley Organica Del Sufragio y Participacion Politica, www.georgetown.edu/pdba/Electoral/Venezuela/eleclaw.html, 5 octobre 2001

Tableau 3

Identification de l'électeur lors du vote : l'expérience internationale

Identification verbale des électeurs

État	Registre permanent des électeursmis à jour sur une base continuelle	Obligation pour l'électeur de voter dans une section de vote précise	Commentaires	Données politiques et sociodémographiques[1]			
				Type de gouvernement	Population	Taux d'alphabétisation[2]	Revenu per capita
Australie	Oui	Non	Mise à jour faite par l'envoi de formulaires pour la collecte des renseignements et par les électeurs qui avisent de leur changement d'adresse. Il peut aussi y avoir un recensement porte à porte.	État fédéré	19 357 594	100 %	23 200 $
Canada	Oui	Oui	Registre informatisé dont la mise à jour s'effectue à partir de renseignements communiqués soit par un électeur, soit par un ministère ou un organisme fédéral et dont les électeurs autorisent la communication au directeur général des élections. Avis distribué pour informer l'électeur de l'endroit où il doit se rendre pour voter.	Confédération	31 592 805	97 %	24 800 $
Colombie-Britannique	Oui	Non	Pour la prochaine élection, la Colombie-Britannique a décidé d'abandonner l'émission d'un avis de confirmation à l'électeur en raison des coûts de production trop élevés. La Colombie-Britannique n'exige aucune pièce d'identification lors de l'inscription sur la liste électorale. L'électeur doit toutefois signer une déclaration. L'électeur n'a pas à s'identifier lorsqu'il se présente à l'endroit de vote qui lui a été assigné. L'électeur peut voter n'importe où sur le territoire le jour du scrutin à la condition de s'inscrire sur la liste là où il se présente et de s'identifier avec deux pièces d'identité donnant ses nom et prénoms, date de naissance et adresse.	Assemblée législative	4 095 900	97 %[3]	26 444 $
Grande-Bretagne	Oui	Oui	Listes mises à jour mensuellement à la suite des demandes de changements faites par les électeurs. Des formulaires d'inscription sont aussi expédiés à chaque habitation à l'automne. La liste est publiée une fois par année. L'électeur reçoit une carte (polling card) qu'il n'est pas obligé de présenter au bureau de vote. L'électeur doit s'inscrire au registre qui correspond à son adresse.	Monarchie constitutionnelle	59 647 790	99 %	22 800 $
Japon	Non	Oui	Registre d'adresses informatisé mis à jour par les villes à partir duquel les listes électorales sont produites lors d'une élection. L'électeur doit présenter l'avis d'élection que le bureau de la ville (City Office) lui a transmis. Cet avis contient les éléments habituels d'identification de l'électeur de même que les coordonnées de l'endroit où celui-ci doit se rendre pour voter (date et heure du scrutin, adresse du bureau de vote).	Monarchie constitutionnelle avec gouvernement parlementaire	126 771 662	99 %	24 900 $

État	Registre permanent des électeurs mis à jour sur une base continuelle	Obligation pour l'électeur de voter dans une section de vote précise	Commentaires	Données politiques et sociodémographiques[1]			
				Type de gouvernement	Population	Taux d'alphabétisation[2]	Revenu per capita
Norvège	Oui	Oui	Registre des électeurs établi à partir du registre civil.	Monarchie constitutionnelle	4 503 440	100 %	27 700 $
Nouvelle-Zélande		Non	Recensement au cours de l'année où se tient un scrutin. L'électeur peut se rendre à n'importe quel bureau de vote de sa circonscription dont il trouvera la liste dans la bro-chure «Voter's Guide» distribuée à chaque résidence.	Parlement démocratique	3 864 129	99 %	17 700 $
Suède	Oui	Oui	Registre des électeurs établi à partir du registre civil. Avis distribué à l'électeur pour l'informer de l'endroit où il doit se rendre pour voter. Cet avis doit être laissé à l'officier d'élection lorsque l'électeur dépose son bulletin dans l'urne.	Monarchie	8 875 053	99 %	22 200 $
Suisse	Oui	Non	Une carte d'électeur est produite par chaque canton qui en détermine les caractéristiques. Les indicateurs d'identification sont toutefois standardisés. Cette carte d'électeur est une carte de légitimation qui sert de preuve d'inscription de l'électeur à l'endroit de son domicile politique. En Suisse, les électeurs ont la possibilité de voter par correspondance et la carte d'électeur doit être glissée dans l'enveloppe de retour du bulletin de vote. À cause de la popularité du vote par correspondance, certaines communes n'ont plus qu'un endroit de vote. Lorsqu'il y en a plus d'un, l'électeur vote à l'endroit de son choix mais dans sa commune. Les bureaux de vote disposent de deux urnes. La première sert à recevoir la carte de l'électeur et la deuxième à recevoir le bulletin de vote. L'électeur doit faire estampiller l'endos de sa carte d'électeur et de son bulletin de vote par les officiers d'élection avant de les déposer dans les urnes placées devant les officiers d'élection. Lors du dépouillement des votes, si le nombre de bulletins est supérieur au nombre de cartes, le vote doit être repris.	République fédérale	7 283 274	99 %	28 600 $

[1] Ces données proviennent du site internet www.cia.gov.

[2] Personne de plus de 15 ans qui sait lire et écrire.

[3] Pourcentage pour l'ensemble du Canada.

Australie	:	Australian Electoral Commission, *Maintening the Electoral Roll*, www.aec.gov.su/enrol/maintain.htm, 18 octobre 2001
Canada	:	*Loi électorale du Canada*, sanction du 31 mai 2000
Colombie-Britannique	:	Information reçue du Directeur général des élections de la Colombie-Britannique le 26 novembre 2001
Grande-Bretagne	:	Electoral Commission of United Kingdoom, *Frequently Asked Questions*, www.electoralcommission.gov.uk/faqs, 17 octobre 2001 *Representation of the People Act 2000*, www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2000/00002---d.htm, 17 octobre 2001
Japon	:	Correspondance de l'ambassade du Japon à Ottawa en date du 7 août 2001 et conversation téléphonique avec le signataire de cette correspondance en date du 9 octobre 2001
Norvège	:	Correspondances avec l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance, novembre 2001
Nouvelle-Zélande	:	www.elections.org.nz/elections/voting/index.html, 11 octobre 2001 et www.elections.org.nz/elections/voting/faqs.html, 11 octobre 2001
Suède	:	www.riksdagen.se/english/society/elections.asp et correspondances avec l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance
Suisse		Information reçue de la Chancellerie fédérale, octobre 2001

Annexe 3

Exemples de cartes d'identité de l'électeur et de cartes d'électeur

Credencial para Votar con fotografía

Credencial para Votar con fotografía

MEXIQUE

U259253167778

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES
RECIBO DE CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA

(18) _____

3855850
NUM FOLIO

TLAXCALA
ENTIDAD

IFE RFE
DEPENDENCIA

FIRMA

HUELLA

MEXIQUE

NOMBRE

VENTURA
GASPAR
MARGARITA

DOMICILIO

C 2 PONIENTE 31
SAN JUAN IXTENCO 90580
IXTENCO ,TLAX.

ESTADO 29
MUNICIPIO 016
SECCION 0259

1991 2

2902592099773837

DIA	MES	AÑO
18	09	96

FECHA ENTREGA

VNGSMR60122729M800

CARTE ELECTORALE FRANÇAISE - RECTO

REMARQUE IMPORTANTE

Les électeurs des communes de plus de 5 000 habitants doivent présenter, au moment du vote, un titre d'identité.

SCRUTIN N° 1	SCRUTIN N° 2	SCRUTIN N° 3	SCRUTIN N° 4
SCRUTIN N° 5	SCRUTIN N° 6	SCRUTIN N° 7	SCRUTIN N° 8
SCRUTIN N° 9	SCRUTIN N° 10	SCRUTIN N° 11	SCRUTIN N° 12

23 AVR. 1995 07 MAI 1995 11 JUIN 1995

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté - Égalité - Fraternité

CARTE ELECTORALE FRANÇAISE - VERSO

LIEU DE VOTE

SAINT-HERBLAIN

MAIRIE ANNEXE DE LA PAUSONNIERE
AVENUE DE L'AUSONNIERE

NOM – PRÉNOMS – ADRESSE DU TITULAIRE

[illegible] AVENUE DES CHEMINOTS

N° d'ordre sur la liste

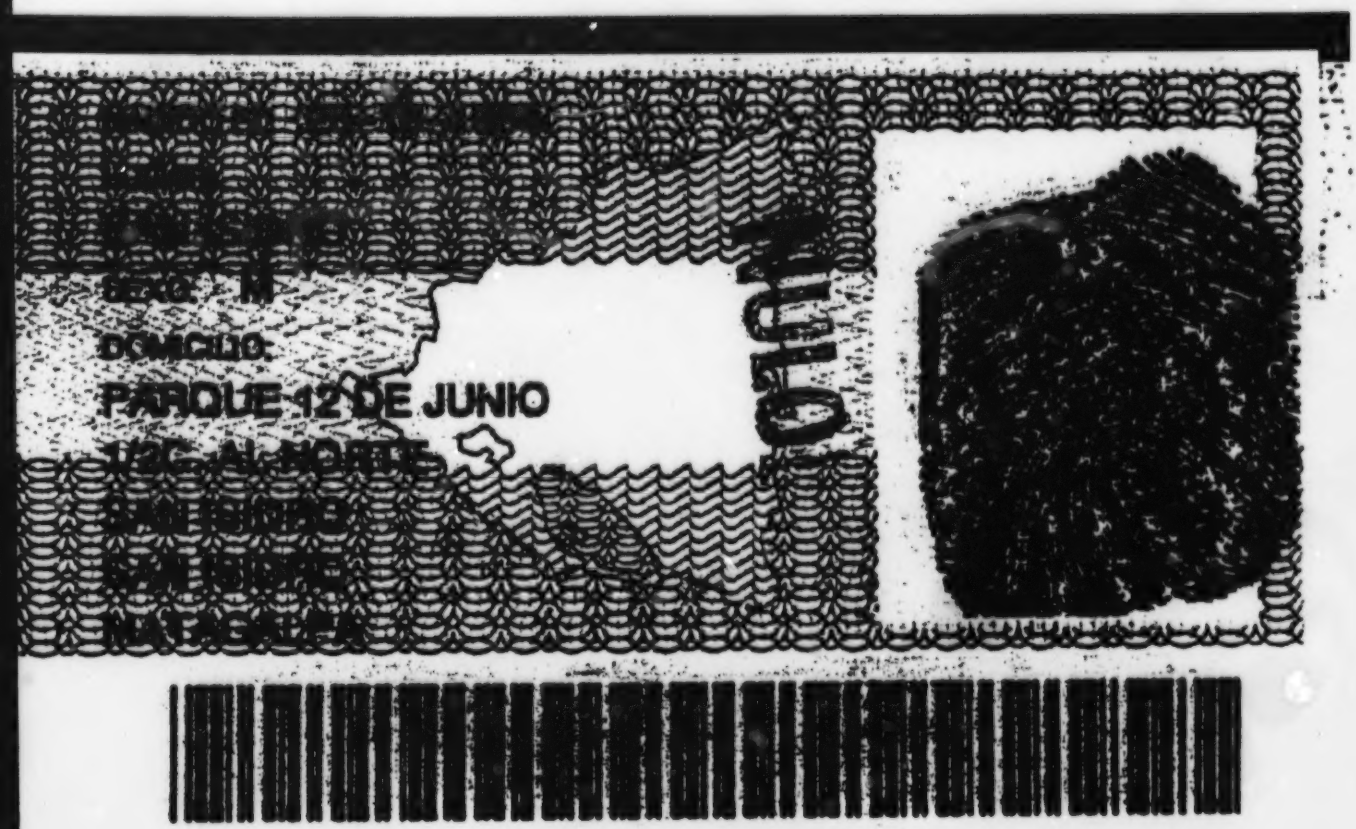
N° du bureau de vote

[illegible] 18 [illegible]

Date de naissance	Département	Commune de naissance
[illegible]	[illegible]	[illegible]

Signature du Maire :	*Cachet de la Mairie :*	*Signature du titulaire :*
CHARLES GAUTIER	SAINT-HERBLAIN	

NULO
NOMBRES:
APELLIDOS:


SEXO: M
DOMICILIO:
PARQUE 12 DE JUNIO
1/2C. AL NORTE

DEPARTAMENTO

MUNICIPIO

JRV

FOLIO

LINEA

CODIFICACION
ELECTORAL

JUNTA RECEPTORA DE VOTOS

República de Nicaragua

CONSEJO SUPREMO
ELECTORAL

ELECCIONES 1996

LIBRETA CIVICA

Nº 397107

NICARAGUA

Nombre y Apellidos: _____

_____

Fecha y Lugar de Nacimiento: _____

_____ **Edad:** _____

Lugar de Residencia Habitual: _____

_____

SEXO M ☐ F ☐

VOTO 1 ☐ 2 ☐

MUESTRA

_____

Firma Ciudadano

_____

Firma Presidente JRV

_____

Firma Miembro JRV

HUELLA DIGITAL

PANAMA

REPUBLICA O. DEL URUGUAY

CORTE ELECTORAL

Registro Cívico Nacional

CREDENCIAL SERIE BCA Nº 32756

Nombre y apellido que contenga el documento presentado

Juan Rial Roade

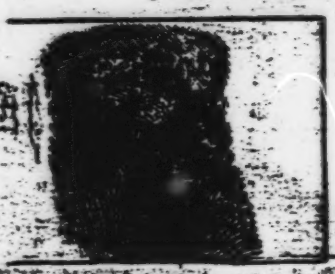
Nombre y apellido usuales si difieren de los anteriores:

País y lugar de nacimiento R. O del Uruguay - Montevideo

Lugar y fecha de la inscripción Montevideo, Octubre 13 de 1960

Indiv. Fact. Serie U4344

Sección 63242



Firma del inscripto o constancia de no saber o no poder firmar

Juez

Secretario

Traslado a Serie ____ Nº ____

Lugar y fecha ____

Juez

Secretario

Traslado a Serie ____ Nº ____

Lugar y fecha ____

Juez

Secretario

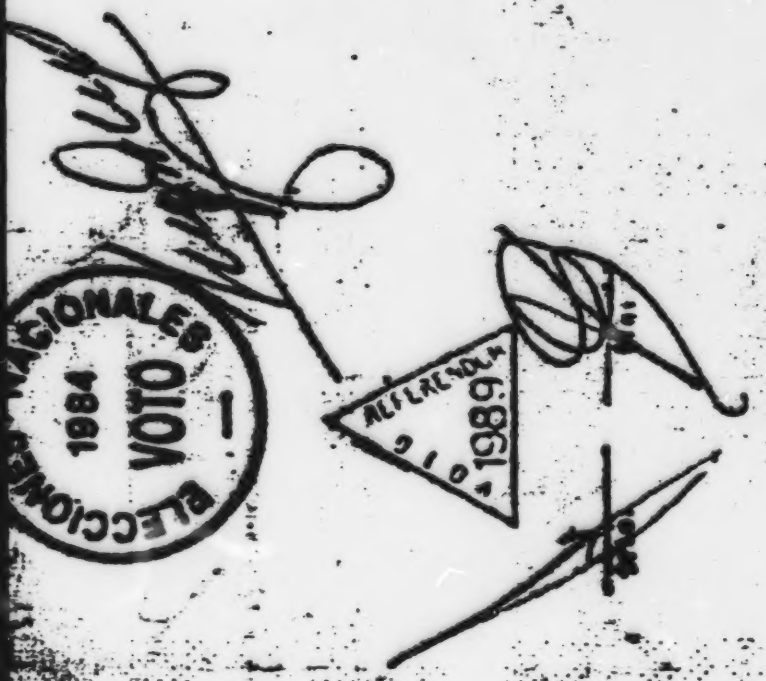
Traslado a Serie ____ Nº ____

Lugar y fecha ____

Juez

Secretario

URUGUAY



...ciones del día 28 de Noviembre de 1971

...to. Montevideo Serie BCA Nº 32716

...ta original Nº 252 Circuito Nº 10 XV.

VOTO MIS

E.L.P.

SECRETARIO

PRESIDENTE

Annexe 4

Tableau sur l'identification des électeurs au Québec

STATISTIQUES – IDENTIFICATION DES ÉLECTEURS
ÉLECTIONS PARTIELLES – 2001
DOCUMENTS PRÉSENTÉS PAR LES ÉLECTEURS / ACCOMPAGNATEURS

	MERCIER					BLAINVILLE					JONQUIÈRE					LABELLE					LAVIOLETTE				
	CAM[1]	PC[2]	PASS.[3]	DGE 55[4]	AUTRE[5]	CAM	PC	PASS.	DGE 55	AUTRE	CAM	PC	PAS S.	DGE 55	AUTRE	CAM	PC	PASS.	DGE 55	AUTRE	CAM	PC	PASS.	DGE 55	AUTRE
VOTE PAR ANTICIPATION : Table de votation	379	184	19	11	x	606	647	22	18	x	938	701	8	21	x	1000	866	10	35	x	1148	912	11	23	x
VOTE PAR ANTICIPATION : Table de vérification de l'identité	5	2	—	—	12	6	11	—	—	—	—	—	—	—	6	ND	ND	ND	—	ND	—	—	—	—	5
JOUR DU SCRUTIN : Table de votation	8043[6]	5661[6]	183[6]	183[6]	x	6865	11311	62	381	x	9172	11071	68	413	x	7375	9700	80	308	x	8763	8080	34	704	x
JOUR DU SCRUTIN : Table de vérification de l'identité	24	17	—	—	151	93	156	—	—	31	8	8	1	—	27	55	63	—	—	28	138	127	—	—	26
TOTAL	8451	5864	202	194[6]	163	7570	12125	84	399	31	10118	11780	77	434	33	8430	10629	90	343	28	10049	9125	45	727	31
	• 14 711 électeurs ont voté • 1,32% se sont présentés à la table de vérification de l'identité					• 20 178 électeurs ont voté • 1,97% se sont présentés à la table de vérification de l'identité					• 22 409 électeurs ont voté • 1,94 % se sont présentés à la table de vérification de l'identité					• 19 492 électeurs ont voté • 1,76% se sont présentés à la table de vérification de l'identité					• 19 946 électeurs ont voté • 3,64% se sont présentés à la table de vérification de l'identité				

1 Carte d'assurance maladie
2 Permis de conduire
3 Passeport
4 Attestation émise par la table de vérification de l'identité (DGE-55)
5 Autre document accepté au vote de l'art. 336.2, 3e al)
6 Mercier : Jour du scrutin – Table de votation : Données incomplètes : 131 bureaux de vote sur 144

x Non applicable

Annexe 5

Questionnaire utilisé dans le cadre de l'évaluation qualitative portant sur l'identification des électeurs

IDENTIFICATION DES ÉLECTEURS LORS DU VOTE

QUESTIONNAIRE

CIRCONSCRIPTION : _____

ENDROIT DE VOTATION : _____

VOTE PAR ANTICIPATION : _____

VOTE LORS DU JOUR DU SCRUTIN ORDINAIRE : _____

VOTRE NOM :_____

1. À leur arrivée à l'endroit de votation, les électeurs semblent-ils informés qu'ils doivent s'identifier pour voter ?

_____
_____
_____

2. Certains électeurs ont-ils dû retourner chez eux pour aller chercher leur pièce d »identité ?

_____
_____

3. Ont-ils des remarques ou des commentaires, tant positifs que négatifs à ce sujet ?

_____
_____
_____

4. La procédure d'identification a-t-elle posé des problèmes particuliers à votre endroit de votation ? (Files d'attente, retards dans le déroulement du vote, etc.)

_____
_____
_____

5. À votre connaissance, certains électeurs ont-ils manifesté de la réticence face à l'obligation de s'identifier ?

_____
_____
_____

6. En général, diriez-vous que l'attitude des électeurs face à l'identification est :

- Positive _____
- Négative_____
- Indifférente_____

7. Vos commentaires généraux :

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

Merci d'avoir rempli ce questionnaire !
Veuillez l'insérer dans l'enveloppe pré-adressée, destinée à cette fin.

Annexe 6

Lettre de la Régie de l'assurance maladie du Québec concernant les coûts d'une implantation graduelle

Québec, le 15 novembre 2001

Monsieur Michel Richer
Le Directeur Général des élections du Québec
3460, rue de La Pérade
Sainte-Foy, Québec
G1X 3Y5

Objet : Demande d'évaluation des coûts d'émission d'une carte d'électeur par la RAMQ

Monsieur Richer,

Pour faire suite à votre demande d'évaluation des coûts d'émission d'une carte d'électeur par la Régie de l'assurance maladie du Québec, il me fait plaisir de vous transmettre les informations suivantes.

D'entrée de jeu, je tiens à vous préciser qu'il s'agit là d'un estimé de coûts puisque, considérant l'état d'avancement de votre dossier, nous ne pouvons pas nous permettre d'investir dans une étude approfondie de la situation. Également, soulignons que cette estimation à été préparée en tenant compte des prémisses suivantes :

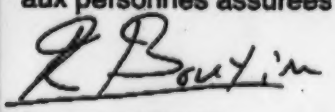
- le volume annuel de carte à émettre de 1 350 000 serait équivalent à celui de la RAMQ;
- la production des cartes se ferait sur un cycle de quatre ans;
- le volume de carte à produire ne tiendrait pas compte d'éventuelle ré-émission de cartes (150000/année à la RAMQ);
- la Régie n'aurait pas à gérer l'admissibilité à la liste électorale permanente;
- pour chaque électeur inscrit sur la liste électorale permanente, une carte d'électeur serait émise au même moment que sa carte d'assurance maladie;
- l'acquisition de deux appareils de fabrication de cartes;
- l'adresse de l'électeur ne serait pas inscrite sur la carte;

Donc, selon nos estimations très préliminaires, les coûts de production d'une carte d'électeur est de l'ordre des 25 millions de dollars pour l'ensemble des 5,400,000 de cartes. À cela, il faudrait ajouter les coûts initiaux de développements informatiques et d'acquisitions de deux appareils de fabrication de la carte, pour une somme estimée à 1,5 millions de dollars. Encore une fois, soulignons que ces chiffres préliminaires vous sont produits sous réserve d'une étude détaillée ultérieure.

En terminant, j'aimerais porter à votre attention que la Régie de l'assurance maladie du Québec est présentement à considérer le déploiement d'une nouvelle carte d'assurance maladie, sous réserve des derniers accords finaux des instances gouvernementales. Dans l'affirmative, la réalisation de ce projet de grande envergure affectera considérablement la capacité de notre organisme d'ici le printemps 2004 à répondre à d'autres mandats.

Considérant que ces informations vous seront d'un éclairage utile, je vous prie d'agréer, monsieur Richer, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le directeur
Admissibilité et renseignements
aux personnes assurées



Raymond Boutin

c.c. Madame Louise Brochu
Madame Mimi Pontbriand
Monsieur Duc Vu

Annexe 7

Avis et commentaires des organismes consultés

Commission
des droits de la personne
et des droits de la jeunesse
Québec

Cat. 2.142.4

COMMENTAIRES SUR L'ÉTUDE DE FAISABILITÉ DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC SUR UNE CARTE D'ÉLECTEUR NUMÉRISÉE AVEC PHOTO

Me Daniel Carpentier, conseiller juridique
Direction de la recherche et de la planification

Septembre 2001

360, rue Saint-Jacques, 2e étage
Montréal (Québec) H2Y 1P5
Internet : www.cdpdj.qc.ca

Téléphone : (514) 873-5146 • 1 800 361-6477
Télécopieur : (514) 873-6032
Téléscripteur : (514) 873-2648

Document adopté à la 465e séance de la Commission,
tenue le 28 septembre 2001, par sa résolution COM-465-4.1.2

Michèle Morin
Secrétaire par intérim de la Commission

Traitement de texte :

Guylaine Montpetit (Direction de la recherche et de la planification)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

1 LES SCÉNARIOS ENVISAGÉS 1

2 LES POSITIONS ANTÉRIEURES DE LA COMMISSION 2

3 LES COMMENTAIRES 4

3.1 Les problèmes inhérents à une carte d'électeur 4

3.1.1 La valeur ajoutée de la carte d'électeur 4

3.1.2 Une carte numérisée 6

3.2 Les problèmes reliés aux divers scénarios 7

3.2.1 Le caractère obligatoire ou facultatif de la carte d'électeur 7

3.2.2 La conservation des photographies et des signatures 9

CONCLUSION 10

Introduction

L'Assemblée nationale a confié, le 20 décembre 2000, au Directeur général des élections du Québec (ci-après, DGEQ), le mandat de réaliser une étude de faisabilité sur la mise en œuvre d'une carte d'électeur numérisée avec photo en y présentant notamment les avantages, inconvénients, coûts, modalités et échéancier de réalisation. Le mandat précise que le DGEQ doit obtenir l'avis et l'assistance de certains organismes publics dont la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.

Le document de consultation qui nous a été transmis au mois de juillet[1] fait état de la situation actuelle, des caractéristiques d'une carte d'électeur et de plusieurs scénarios de production et d'implantation d'une carte d'électeur.

I Les scénarios envisagés

Le document de consultation qui nous est soumis présente clairement différentes hypothèses de mise en œuvre d'une carte d'électeur numérisée comportant une photographie. Deux scénarios principaux sont proposés, l'un prévoyant une implantation massive et l'autre une implantation graduelle.

Dans le scénario d'implantation massive, trois variantes sont explorées. Deux variantes prévoient une production centralisée de la carte soit par le DGEQ, soit par la Régie de l'assurance maladie du Québec (ci-après, RAMQ) après que l'étape de l'authentification et de l'acquisition des photos et des signatures aura été réalisée via les points de services de la Société de l'assurance automobile du Québec (ci-après, la SAAQ) ou des photographes

[1] Le Directeur général des élections du Québec, Étude de faisabilité sur une carte d'électeur numérisée avec photo, Document de consultation, juin 2001, 52 pages.

accrédités. La troisième variante est décentralisée et sous la responsabilité unique du DGEQ qui via les 125 directeurs du scrutin de chacune des circonscriptions procéderait à l'étape de l'authentification et de l'acquisition des photos et des signatures et à celle de la production des cartes dans chaque circonscription.

Dans le scénario de l'implantation graduelle, la première étape de l'authentification et l'acquisition des photos et signatures se ferait via la RAMQ lorsque celle-ci procède au renouvellement de la carte d'assurance maladie en utilisant les points de service de la SAAQ et les photographes accrédités de la RAMQ. Quant à l'étape de la production de la carte, deux variantes sont explorées, l'une prévoyant une production centralisée des cartes par le DGEQ et l'autre une production centralisée à la RAMQ.

2 Les positions antérieures de la Commission

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse s'est prononcée à quelques reprises sur la question des cartes d'identité incluant la possibilité de prévoir une carte d'électeur. Elle s'est également prononcée lors de l'adoption de la *Loi concernant l'obligation pour l'électeur d'établir son identité au moment de voter et modifiant d'autres dispositions législatives en matière électorale*[2]. Ainsi en 1996, dans son *mémoire à la Commission des institutions concernant des amendements à la Loi électorale*[3], la Commission commentait les divers scénarios visant à identifier l'électeur au moyen d'une carte d'électeur ou d'autres cartes d'identité et elle concluait en ces termes :

> «De l'avis de la Commission, la mise en œuvre de l'un ou l'autre de ces scénarios suppose une évaluation préalable des besoins. Quoique consciente du problème que peuvent représenter les cas d'imposture, la Commission se demande s'il vaut la peine de sacrifier les règles actuelles en réaction à un «phénomène» que le document de

2 L.Q. 1999, chapitre 15.

3 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 9 février 1996, cat. 412-30.

> réflexion [du DGEQ sur les amendements à la Loi électorale, 12 décembre 1995] reconnaît, paradoxalement, être moins fréquent qu'autrefois et impossible à quantifier.».

Puis en 1997, dans son Mémoire à la Commission de la culture dans le cadre de la consultation générale sur les cartes d'identité et la protection de la vie privée[4], elle réitérait sa position antérieure tout en reconnaissant qu'un «mécanisme obligatoire d'identification de l'électeur pourrait être mis en place».

Finalement dans ses *Commentaires sur le Projet de loi n° 1, Loi concernant l'obligation pour l'électeur de s'identifier au moment du vote*[5], la Commission estimait que les mesures prévues par ce projet de loi visent à mieux assurer l'intégrité du processus démocratique que constitue une élection. Cette loi prévoit que tout électeur doit s'identifier en présentant sa carte d'assurance maladie, son permis de conduire ou son passeport. Un électeur n'ayant pas un tel document peut cependant voter en signant un serment qu'il est bien l'électeur dont le nom apparaît sur la liste électorale et en rencontrant l'une des deux conditions suivantes :

a) présenter deux documents qui prouvent chacun son nom et dont l'un comporte sa photographie ou deux documents qui prouvent son nom, sa date de naissance et son adresse;

b) être accompagné d'une personne qui atteste de l'identité de l'électeur et présente un des trois documents comportant une photographie. Cette personne ne peut accompagner plus d'une personne.

Dans ses commentaires, la Commission précisait :

> «Dans un tel contexte, le souci de la Commission est de s'assurer que cette mesure n'aura pas directement ou indirectement pour effet de priver une personne de l'exercice de son droit de vote. À cet égard, on peut considérer que la diversité des documents qu'une personne pourra utiliser afin de s'identifier lors du vote devrait faire en sorte que

---

4 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 20 février 1997, cat. 115.

5 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 11 juin 1999, cat. 412-30.

tout électeur pourra exercer son droit de vote, même si dans certains cas cela oblige un électeur qui ne possède ni carte d'assurance maladie, ni permis de conduire à se procurer un autre document d'identification ou à se faire accompagner par une personne qui possède un des documents énumérés dans le projet de loi et qui attestera de l'identité de l'électeur.».

3 Les commentaires

Soulignons d'abord que même si le document de consultation du DGEQ n'aborde pas la question de l'opportunité de mettre en œuvre une carte d'électeur au Québec, cela n'étant pas dans le mandat confié au DGEQ, il n'en demeure pas moins que cet aspect constitue pour la Commission un élément majeur à considérer. En effet, même si l'étude de faisabilité devait démontrer qu'une telle carte pourrait être produite à un coût minime, qu'il serait aussi facile pour l'administration publique de l'émettre que pour l'électeur de l'obtenir, il n'en demeure pas moins que l'approche de la Commission demeure que toute modification aux règles régissant l'exercice du droit de vote doit viser à assurer et accroître l'exercice de celui-ci pour tous les électeurs légalement habilités conformément au principe démocratique reconnu à l'article 22 de la *Charte des droits et libertés de la personne*[6].

L'analyse du document de consultation révèle que de nombreux problèmes sont liés non pas à l'un ou l'autre des scénarios considérés mais plutôt sont inhérents à un projet de carte d'électeur numérisée avec photographie du titulaire. Par contre, d'autres problèmes spécifiques à certains scénarios apparaissent également.

3.1 Les problèmes inhérents à une carte d'électeur

3.1.1 La valeur ajoutée de la carte d'électeur

Il ressort clairement du document de consultation que la possession de la carte d'électeur, quel que soit le scénario considéré, ne peut constituer une condition d'exercice du droit de vote.

---

6 L.R.Q., c. C-12.

Cette carte apparaît plutôt comme un identifiant spécifique lors de la tenue d'un scrutin. Or, cet identifiant spécifique n'assure pas que la personne qui le détient est habilitée à voter le jour d'un scrutin particulier. Cet identifiant permet tout au plus de faire un lien, informatique si la carte est numérisée ou manuel si tel n'est pas le cas, avec la liste électorale établie pour une section de vote. C'est donc l'inscription sur la liste, le jour de l'élection qui constitue une condition essentielle pour pouvoir exercer son droit de vote.

Le document de consultation identifie plusieurs situations où le fait de détenir une carte d'électeur n'assure pas l'exercice du droit de vote et où le fait de ne pas détenir une telle carte ne peut empêcher un électeur d'exercer son droit de vote. Ainsi, une personne qui posséderait une carte d'électeur peut, le jour de l'élection, ne plus être habilitée à exercer son droit de vote. Il s'agit de personnes qui, depuis le jour où une carte leur a été émise ou renouvelée, ne possèdent plus la qualité d'électeur parce qu'elles sont sous un régime de curatelle, environ une centaine par mois, des personnes reconnues coupables d'une fraude électorale sous l'une ou l'autre des lois électorales ou des personnes qui ont quitté le Québec. Par contre, d'autres personnes ayant qualité d'électeur ne pourront détenir une carte d'électeur le jour du scrutin. Il s'agit des personnes qui ont atteint l'âge de 18 ans peu avant ou peu après la prise du décret électoral et des personnes qui ont acquis la citoyenneté canadienne à cette même période. Il faut également ajouter à ces situations les personnes qui auraient perdu leur carte le jour du scrutin.

La carte servirait donc principalement à identifier l'électeur mais l'obligation de vérifier son habilité à exercer son droit de vote demeurerait inchangée, à savoir la vérification de son inscription sur la liste électorale le jour de l'élection. On peut donc se demander si l'identification permise par la carte d'électeur serait meilleure que celle actuellement prévue par la loi. Les trois documents permettant à un électeur de s'identifier, la carte d'assurance maladie, le permis de conduire et le passeport canadien, sont des documents où la photographie, la signature et l'identité d'une personne ont été authentifiées. Dans quatre des cinq scénarios considérés, on prévoit que l'authentification de la photographie, de la signature et de l'identité de la personne se ferait par l'intermédiaire du réseau de la SAAQ ou de la RAMQ selon une

procédure que l'on peut croire similaire à celle prévue pour l'émission de la carte d'assurance maladie ou du permis de conduire.

Selon les données recueillies par le DGEQ lors des élections où l'obligation pour l'électeur de s'identifier s'appliquait, 98 % des électeurs ont présenté l'un des trois documents autorisés et parmi ceux-ci le passeport n'aurait pas ou peu été utilisé. Le recours à l'un des moyens alternatifs d'identification, majoritairement la procédure avec un témoin, est donc peu fréquente, 2 % des électeurs.

Compte tenu qu'il est impossible pour tous les électeurs de détenir une carte d'électeur le jour d'un scrutin et de la prémisse que le fait de détenir une telle carte ne peut être une condition nécessaire à l'exercice du droit de vote, il faudrait prévoir un mode alternatif d'identification comme c'est le cas actuellement.

Tous ces éléments nous amènent à constater que l'instauration d'une carte d'électeur numérisée avec photographie ne modifierait pas substantiellement la qualité de l'identification actuelle des électeurs et que sa possession ne garantirait pas qu'une personne possède les qualités d'électeur. De plus, un électeur dûment qualifié peut ne pas pouvoir en détenir une le jour de l'élection. À cet égard, l'instauration d'une carte d'électeur ne nous apparaît pas constituer une valeur ajoutée à l'exercice du droit de vote.

3.1.2 Une carte numérisée

Une des contraintes du mandat confié au DGEQ dans son étude de faisabilité est que la carte devrait être numérisée. Toutefois, il ressort de l'analyse que les avantages liés à la numérisation sont plutôt faibles, compte tenu de l'infrastructure requise pour utiliser cette caractéristique, puisqu'elle ne permettra à toute fin utile que de repérer plus rapidement le nom de l'électeur sur la liste électorale du bureau de scrutin. Or, il ne semble pas que les délais pour exercer le droit de vote soient trop longs. Compte tenu que les bureaux de vote sont ouverts durant une

période de onze heures, de 9 heures 30 à 20 heures 30, que toute personne qui travaille doit disposer d'une période minimale de quatre heures lui permettant d'exercer son droit de vote et que les vérifications d'identité mise en place depuis 1999 ne semble pas avoir occasionné de délai supplémentaire, il est difficile de considérer que les quelques instants de moins qui seront requis pour repérer une personne sur la liste électorale auront un impact sensible sur le déroulement du vote.

De plus, compte tenu que la possession d'une carte d'électeur n'est pas synonyme de droit de vote, le fait que cette carte soit numérisée n'accélère pas le processus de vérification de l'identité puisque les personnes présentes à la table de la section de vote devront vérifier si la personne présente devant eux correspond à celle apparaissant sur la photographie comme c'est le cas actuellement.

3.2 Les problèmes reliés aux divers scénarios

3.2.1 Le caractère obligatoire ou facultatif de la carte d'électeur

Dans les trois scénarios à implantation massive, le caractère obligatoire de la carte pour exercer son droit de vote est présenté comme une conséquence quasi incontournable. L'absence du caractère obligatoire de la carte ferait fort probablement en sorte que peu d'électeurs choisiraient d'entreprendre une démarche spécifique pour l'obtenir alors que la quasi-totalité des électeurs ont déjà en leur possession un des trois documents qui prouvent leur identité et leur permet d'exercer leur droit de vote. En conséquence et compte tenu des coûts importants et de l'ampleur de l'exercice d'émettre plus de cinq millions de cartes d'électeur, si un scénario d'implantation massive était retenu, il est probable que la carte d'électeur aurait un caractère obligatoire.

La Commission a toujours prétendu qu'une telle carte ou toute autre carte d'identité ne saurait avoir un caractère obligatoire. Lors de la consultation sur les cartes d'identité et la protection de la vie privée, la Commission concluait en ces termes[7] :

> «La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse ne s'opposerait pas au principe d'une carte d'identité ou de l'utilisation d'une carte existante à des fins d'identification à la condition qu'une telle carte ne puisse être utilisée à d'autres fins. (...) Son usage ne devrait pas être obligatoire, c'est-à-dire que l'État ne doit pas en imposer l'usage, ni être exigible par qui que ce soit, c'est-à-dire que l'utilisation d'une telle carte ne peut être la condition d'obtention d'un bien ou d'un service. Cette carte ne pourrait servir qu'à des fins d'identification et ne devrait pas constituer la carte d'accès aux services gouvernementaux.».

Dans les scénarios à implantation graduelle, donc une implantation concomitante avec l'émission ou le renouvellement de la carte d'assurance maladie, deux des inconvénients identifiés nous semblent importants. Un premier inconvénient résulte de la période d'émission de la carte d'électeur. Il faudra au moins quatre ans, cycle de renouvellement de la carte d'assurance maladie, avant que toutes les personnes inscrites à la RAMQ et qui ont le droit de vote obtiennent une carte d'électeur. Durant cette période la carte serait donc facultative, son caractère obligatoire ne pouvant être décidé qu'après ces quatre années. Des personnes auront alors une carte d'électeur depuis bientôt quatre ans sans qu'elle leur soit nécessaire pour exercer leur droit de vote. Un deuxième inconvénient résulte du fait que les militaires, les personnes âgées de 75 ans et plus qui ne possèdent pas de permis de conduire et les personnes vivant dans certaines régions éloignées ne possèdent pas de carte d'assurance maladie ou de photo sur cette carte. Le document du DGEQ précise qu'il faudrait dans ces cas prévoir d'exempter ces personnes de l'obligation d'avoir une photographie sur leur carte d'électeur de la même façon qu'elles en sont exemptées pour leur carte d'assurance maladie. Dans une telle hypothèse, nous serions d'accord avec une telle exemption puisque l'exigence d'une photo aurait sur ces personnes un effet dissuasif certain pour se procurer la carte et éventuellement

---

[7] Précité, note 4.

exercer leur droit de vote. Toutefois, cette mesure d'exception ne règle pas la situation des militaires qui ne possèdent pas de carte d'assurance maladie.

À ces situations, il faut ajouter celle des électeurs qui ont choisi de ne pas être inscrits sur la liste électorale permanente. Ces personnes ne se verront pas offrir, à l'occasion du renouvellement de leur carte d'assurance maladie, de recevoir une carte d'électeur puisque seules les personnes inscrites sur la liste électorale permanente peuvent obtenir cette carte.

La Commission maintient qu'une carte d'électeur, si elle devait être implantée, ne devrait pas être obligatoire pour s'identifier. Elle craint qu'une telle approche constitue un frein à l'exercice du droit de vote pour de nombreuses personnes. Si une telle carte devait avoir un caractère facultatif, l'étude de faisabilité produite par le DGEQ nous amène à croire qu'elle sera peu utile dans le contexte où les électeurs disposent actuellement de documents sûrs et détenus par la quasi-totalité des personnes ayant le droit de vote pour exercer ce droit.

3.2.2 La conservation des photographies et des signatures

Une des raisons expliquant que l'implantation massive ne puisse se faire à partir des dossiers actuels de la RAMQ, c'est que la photographie et la signature numérisée ne sont conservées que 30 jours par la RAMQ. Le document indique qu'il serait possible de procéder au remplacement d'une carte d'électeur perdue ou détériorée sur simple demande si la conservation des photographies et des signatures était autorisée. Bien sûr, il relève des responsabilités confiées à la Commission d'accès à l'information de se prononcer sur cette question de la conservation de ces renseignements. Toutefois, nous nous permettons d'indiquer que nous serions défavorables à cette approche notamment parce qu'il s'agirait encore une fois de la constitution d'un très grand fichier de la population à partir de données aussi importantes que la signature et la photographie. Si la conservation n'a pas été jugée nécessaire aux fins du remplacement de documents aussi importants et à usage aussi fréquents que le permis de conduire ou la carte d'assurance maladie, il nous semble qu'elle ne devrait pas être nécessaire pour le remplacement d'une carte d'électeur.

Conclusion

L'analyse du document de consultation qui nous a été soumis nous amène à conclure que la mise en œuvre d'une carte d'électeur numérisée avec photographie est inappropriée et risque de limiter l'exercice du droit de vote reconnu à toute personne légalement habilitée et qualifiée. La Commission réitère qu'elle reconnaît que des mesures visant à mieux assurer l'intégrité du processus démocratique peuvent s'avérer nécessaires. De telles mesures ont été introduites en 1999 lorsque l'obligation a été imposée aux électeurs de s'identifier au moment de voter. Ces mesures, la Commission les a considéré appropriées et conformes aux droits et libertés reconnus par la Charte des droits et libertés de la personne parce qu'elles offrent justement plusieurs moyens sûrs d'identifier l'électeur et que des moyens alternatifs permettent à un électeur qui ne présente pas l'un des documents d'identité prévus par la loi d'exercer quand même son droit de vote.

L'instauration d'une carte d'électeur numérisée et avec une photographie de l'électeur n'ajoute pas à ces garanties et comporte même le désavantage de limiter la possibilité de s'identifier au moyen d'un autre document authentifié par une autorité gouvernementale si elle est rendue obligatoire.

Le peu d'avantages qu'offrirait cette nouvelle carte par rapport aux documents qu'un électeur peut actuellement présenter pour s'identifier comparé aux nombreux désavantages et particulièrement aux coûts élevés d'implantation et d'utilisation, nous amène à conclure que cette carte d'électeur n'aurait aucun impact, ou qu'un impact minime, sur l'intégrité du processus de votation tout en comportant des risques d'atteinte à l'exercice du droit de vote.

DC/gm

Commission d'accès
à l'information
du Québec

Siège social
575, rue St-Amable, bureau 1.10
Québec (Québec) G1R 2G4
Téléphone : (418) 528-7741
Télécopieur : (418) 529-3102

Bureau de Montréal
480, boul. St-Laurent, bureau 501
Montréal (Québec) H2Y 3Y7
Téléphone : (514) 873-4196
Télécopieur : (514) 844-6170

AVIS DE LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION

CONCERNANT L'ÉTUDE DE FAISABILITÉ

SUR UNE CARTE D'ÉLECTEUR

NUMÉRISÉE AVEC PHOTO

PRÉSENTÉE PAR

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS

DOSSIER 01 15 11

OCTOBRE 2001

1. Origine de la demande

En décembre 2000, l'Assemblée nationale confiait au Directeur général des élections du Québec (DGÉ) le mandat de réaliser une étude de faisabilité sur la mise en œuvre d'une carte d'électeur numérisée avec photo.

La motion adoptée par l'Assemblée nationale faisant état de ce mandat précisait que l'étude de faisabilité devrait présenter « *les avantages, inconvénients, coûts, modalités et échéanciers de réalisation d'un tel projet et qu'à cette fin, il obtienne l'avis et l'assistance de la Commission d'accès à l'information, de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, du Protecteur du citoyen et de tout autre ministère ou organisme gouvernemental qu'il jugera nécessaire* ».

En conséquence, le DGÉ sollicite l'avis de la Commission d'accès à l'information (la Commission) relativement à l'étude de faisabilité qu'il a réalisée. À cet effet, il a soumis à la Commission un document de consultation intitulé « *Étude de faisabilité sur une carte d'électeur numérisée avec photo* ».

Toutefois, dans la lettre d'accompagnement de ce document, le DGÉ précise que l'étude qui fait l'objet de la présente demande ne représente pas sa position sur le fond du dossier et sur la pertinence d'un tel mécanisme. Il précise que l'institution formulera ses représentations dans le rapport final qu'il déposera à l'Assemblée nationale.

Compte tenu de cette précision et du fait que cette étude sera présentée pour avis à différents intervenants, la Commission n'abordera que les aspects de l'étude qui la concernent particulièrement, soit la protection des renseignements personnels.

2. L'étude de faisabilité

2.1 Structure de l'étude de faisabilité

Ce document de consultation comporte quatre parties.

Dans la première partie, le DGÉ présente d'abord quelques définitions et décrit ensuite la situation qui prévaut actuellement au Québec en ce qui concerne l'inscription des électeurs et l'identification lors d'un scrutin.

Dans la deuxième partie, il présente les différentes caractéristiques d'une éventuelle carte d'électeur numérisée avec photo, notamment son contenu en information, les types de numérisation possibles, l'usage de la carte, la gratuité ou les frais inhérents à son émission et son caractère obligatoire ou facultatif lors du vote.

On retrouve en troisième partie les différents scénarios élaborés par le DGÉ relativement à la production et à l'implantation d'une carte d'électeur au Québec.

Et, finalement, en quatrième partie, il reprend les positions qu'il a antérieurement formulées quant à l'identité de l'électeur lors du vote.

Aux fins du présent avis, les scénarios de la troisième section ne seront pas analysés.

2.2 L'inscription et l'identification des électeurs au Québec

2.2.1 L'inscription

L'étude nous expose qu'en 1997, la liste électorale permanente (LEP) a remplacé les recenseurs. Elle comprend deux fichiers, soit le fichier des électeurs et le fichier des territoires. L'inscription à la LEP revêt un caractère volontaire. Toutefois, il appartient, dans la plupart des cas, à l'électeur de communiquer au DGÉ sa volonté d'être radié de la liste.

À l'origine, le fichier des électeurs a été alimenté par la liste des électeurs du recensement et de la révision qui ont précédé le référendum de 1995. Actuellement, un des mécanismes de mise à jour du fichier des électeurs est celui de la révision de la liste électorale qui s'effectue à la suite d'un décret d'élection ou d'un décret référendaire.

Toutefois, la principale source d'information pour la mise à jour hebdomadaire du fichier des électeurs est la Régie de l'assurance maladie du Québec. Des informations proviennent également de la Société de l'assurance automobile du Québec, de la Régie des rentes du Québec, du Curateur public, du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada et, finalement, de l'électeur lui-même.

Le fichier des électeurs comprend les renseignements sur l'identité des personnes : nom, prénom, date de naissance, sexe, adresse du domicile.

2.2.2 L'identification des électeurs lors du vote

Le 19 juin 1999, entrait en vigueur la *Loi concernant l'obligation pour l'électeur d'établir son identité au moment de voter et modifiant d'autres dispositions législatives en matière électorale*. Cette loi précise que l'électeur doit s'identifier lors d'une élection provinciale, municipale ou scolaire, ou lors d'une consultation populaire, d'un référendum municipal ou scolaire.

Les dispositions de cette loi ont été intégrées notamment à la *Loi électorale* (ch. E-3.3). Par conséquent, l'article 337 de cette loi énonce que l'électeur doit, pour établir son identité, présenter sa carte d'assurance maladie, son permis de conduire ou son permis probatoire, son passeport ou tout autre document déterminé par le gouvernement. Aucun règlement n'est venu ajouter, à ce jour, de documents à ceux qui étaient prévus.

L'article 335.2, quant à lui, précise que si l'électeur ne peut présenter un tel document, il peut être admis à voter s'il satisfait aux conditions prévues devant les membres de la table de vérification. Le cas échéant, l'électeur doit déclarer et signer sous serment dans un registre prévu à cette fin qu'il est bien l'électeur dont le nom apparaît sur la liste et satisfaire aux conditions suivantes, soit :

- présenter deux documents qui prouvent chacun son nom et dont l'un comporte une photo ou, à défaut, au moins deux documents qui, ensemble, prouvent son nom, sa date de naissance et son adresse;

- être accompagné d'une personne qui peut à la fois établir sa propre identité et attester de celle de l'électeur.

Ces dispositions législatives ont maintenant été appliquées lors d'élections municipales en 1999 et 2000, lors d'élections scolaires en janvier 2000 et à l'occasion d'élections partielles en avril 2001. Soulignons que depuis la rédaction de l'étude par le DGÉ, il y a eu également des élections partielles en octobre 2001.

Les données recueillies lors des scrutins permettent au DGÉ de dégager notamment les constats suivants :

- peu ou pas de commentaires négatifs de la part des électeurs;
- 79 % des présidents d'élection considèrent que, dans l'ensemble, l'obligation de s'identifier a été bien acceptée par les électeurs;
- la presque totalité, soit 98 %, a présenté l'une des pièces d'identité exigées par la loi;
- seulement la carte d'assurance maladie et le permis de conduire auraient été utilisés;
- seulement 2 % des électeurs ont été dirigés vers la table de vérification de l'identité des électeurs;
- en général, les électeurs sont positifs à l'idée de s'identifier pour voter; certains se disent rassurés sur le processus démocratique;
- certains souhaitent que le certificat de citoyenneté soit accepté comme pièce d'identité;

- lorsqu'un électeur qui n'a pas en sa possession l'une des pièces d'identité exigées par la loi se présente à la table de vérification, c'est souvent la procédure avec témoin qui prévaut.

Il conclut toutefois en indiquant que l'expérience de la procédure d'identification étant actuellement limitée à la fois dans le temps et dans le nombre de scrutins tenus, ces conclusions ne sauraient être généralisées.

2.3 Les caractéristiques de la carte d'électeur

2.3.1 Le contenu en information

D'après son étude, le DGÉ indique que les renseignements de base qui se trouvent généralement sur une carte sont :

1. Les renseignements nominatifs :

   - les nom et prénom;
   - la date de naissance;
   - le sexe.

Ces renseignements permettent l'identification de l'électeur. D'ailleurs, ces données se retrouvent dans le fichier des électeurs.

2. L'adresse du domicile

Dans certains cas, la carte peut aussi contenir l'adresse du domicile. Il fait remarquer que cette information requiert toutefois une administration lourde et coûteuse en raison des nombreux changements d'adresse.

3. Le numéro de l'électeur

Le DGÉ explique que ce numéro constitue l'identifiant unique permettant d'établir un lien informatique avec la liste électorale informatisée dans le bureau de vote.

4. La photo de l'électeur

La photo constitue avec les renseignements nominatifs l'élément principal servant à identifier un électeur. Il a constaté que là où sont exigées des cartes d'électeur et des cartes servant à identifier les électeurs, ces cartes contiennent généralement une photo.

5. La signature de l'électeur

6. La date d'émission

Le DGÉ indique que la date d'émission comme la date d'expiration peut servir à vérifier la validité du document. Toutefois, le droit de vote n'est pas lié à la possession de la carte électorale, mais bien à l'inscription de l'électeur sur la liste électorale de sa section de vote.

2.3.2 L'usage

Le DGÉ indique qu'il existe deux possibilités, soit celle de créer une carte à usage exclusif ou celle d'utiliser une carte déjà existante.

La carte à usage exclusif demanderait de nouvelles dispositions législatives. Malgré cette législation, il est quand même probable que cette carte soit demandée par un tiers à des fins d'identification autre qu'électorales.

Le DGÉ indique qu'il est possible également d'envisager l'utilisation d'une carte existante à laquelle le numéro d'électeur serait ajouté. L'ajout se ferait, soit au renouvellement de la carte ou par l'électeur lui-même à qui on expédierait un autocollant qu'il verrait à apposer sur sa carte d'assurance maladie.

2.3.3 Le caractère obligatoire ou facultatif

L'un des principes de base à établir au regard de l'implantation éventuelle d'une carte d'électeur est son caractère obligatoire ou facultatif au moment du vote.

Si la carte d'électeur était obligatoire au moment du scrutin, il faudrait prévoir, par voie législative, un mécanisme de substitution pour les personnes qui ne seraient pas en possession de cette carte le jour du scrutin. Cette situation pourrait viser ceux qui viennent tout juste d'atteindre l'âge de 18 ans ou ceux qui viennent d'obtenir leur citoyenneté.

Le DGÉ fait remarquer que cette carte ne pourrait pas assurer que la personne qui la détient possède effectivement le droit de voter. En effet, entre le moment de l'émission de la carte et le jour du scrutin, sa situation pourrait avoir changé.

Si la carte d'électeur était facultative, c'est-à-dire ajoutée à titre de document privilégié aux pièces qui servent déjà à établir l'identité au moment du scrutin, l'intérêt et la motivation des électeurs à effectuer les démarches requises pour se procurer une telle carte s'en trouveraient vraisemblablement diminués.

2.3.4 Le type de numérisation

Tout comme la photo, la numérisation de la carte d'électeur est l'une des caractéristiques de la carte visée par le mandat donné au DGÉ. La numérisation des renseignements contenus sur une carte d'électeur pourrait s'effectuer à l'aide de trois principaux types de technologies :

- la bande magnétique;
- le code-barres;
- les microcircuits (puce).

La carte à bande magnétique offre un coût de technologie peu élevé, mais les risques de démagnétisation de la bande sont toutefois importants.

La carte à code-barres offre une fiabilité de l'information. Même endommagée, il est possible de récupérer l'information contenue dans le code.

Quant à la carte à microcircuits et, plus particulièrement, la carte à microprocesseur, elle offre beaucoup de latitude. Cette carte peut exécuter des instructions, ce qui en fait une carte programmable. Elle peut donc contenir des renseignements confidentiels, puisqu'elle contrôle elle-même l'accès à ses fichiers sécurisés. Contrairement aux cartes à bande magnétique, les cartes à microcircuits sont réputées pour leur caractère non reproductible.

2.3.5 Les frais d'émission

Le DGÉ rappelle que le droit de vote est un droit reconnu par les chartes québécoise et canadienne des droits et libertés. Par conséquent, qu'elle soit obligatoire ou facultative, la carte d'électeur devra, dans le respect des droits politiques et démocratiques garantis par les chartes, être fournie gratuitement par les autorités responsables aux électeurs inscrits sur la liste électorale permanente. En effet, il ajoute que tous frais inhérents à son émission pourraient constituer une atteinte au droit de vote.

2.3.6 Le renouvellement et le remplacement

Le DGÉ explique qu'assumer seul, sans partenaire gouvernemental, la production et l'implantation de la carte auraient un impact important sur le coût de production de la carte.

De plus, cette autonomie d'action ne lui serait utile que pour lui permettre de contrôler le cycle de renouvellement. Toutefois, un cycle de renouvellement propre au DGÉ ne devrait cependant être envisagé que dans la mesure où la carte d'électeur serait obligatoire lors du vote.

En effet, si la carte avait un caractère facultatif, l'électeur ne choisirait pas de se soumettre à un processus de renouvellement pour une carte qui ne serait pas obligatoire.

3. Les commentaires de la Commission

D'entrée de jeu, la Commission précise qu'elle ne commentera pas chacun des scénarios soumis par le DGÉ. En effet, la conclusion générale à laquelle elle en arrive ne justifie pas pour elle de commenter spécifiquement chacun des scénarios proposés. De plus, la Commission prend note des coûts reliés à l'implantation d'une carte d'électeur, mais elle s'abstiendra de la commenter, compte tenu de la nature de son mandat. Ceci étant dit, voici les commentaires de la Commission concernant l'étude de faisabilité soumise à son attention.

À la lecture de ce document, la Commission constate que la détention d'une carte d'électeur ne confère pas à l'électeur le droit de vote le jour du scrutin. En effet, entre le moment de l'émission de cette carte et le jour du scrutin, la situation de l'électeur peut avoir changé de sorte qu'il pourrait avoir perdu ce droit; alors qu'un autre pourrait avoir acquis ce droit sans pour autant être détenteur d'une carte. Par conséquent, la Commission est d'avis qu'une éventuelle carte d'électeur n'aurait pour but que de permettre au citoyen de s'identifier le jour du scrutin.

Toutefois, la Commission comprend qu'il existe maintenant une obligation pour l'électeur de s'identifier au moment venu d'exercer son droit de vote. En effet, certaines modifications législatives apportées à la loi électorale en juin 1999 ont justement introduit cette obligation dans le but vraisemblablement de freiner un problème d'usurpation d'identité.

De plus, des dispositions législatives ont également été introduites à cette même loi afin d'indiquer à l'électeur comment il doit établir son identité. À cette fin, l'utilisation de cartes existantes a été prévue. D'ailleurs, la Commission s'est déjà prononcée à ce sujet dans un mémoire qu'elle présentait à la Commission des institutions en mars 1998. Bien que ce mécanisme n'a pas encore subi l'épreuve d'une élection générale, il n'a pas été établi qu'il ne soit pas adéquat.

À cet égard, dans un avis que la Commission présentait en septembre 2000 sur les modalités d'application de la carte d'électeur, elle estimait qu'elle ne pouvait procéder à l'évaluation complète de la proposition d'émission d'une carte d'électeur, puisque la fiabilité des mesures mises en place n'avait pas encore été testée à l'échelle provinciale et de façon probante.

De plus, la Commission ne peut que soulever des inquiétudes quant à la possibilité d'instaurer une autre carte à des fins précises, soit l'identification de l'électeur; des craintes quant au détournement de finalités qui seront prévues pour celle-ci, des craintes également quant au droit de vote face à l'obligation d'utiliser une carte d'électeur.

Par conséquent, le projet de carte d'électeur apparaît toujours prématuré à la Commission. De plus, la Commission est d'avis que la nécessité d'une carte d'électeur n'a pas été démontrée. Accessoirement, elle considère qu'il ne lui a pas été démontré non plus qu'une carte d'électeur permettrait d'enrayer l'usurpation d'identité.

4. Conclusion

Dans ce contexte, la Commission préconise que les dispositions législatives actuelles soient mises à l'épreuve de façon concluante afin de favoriser une décision éclairée quant à la création d'une carte d'électeur.

Finalement, la Commission réserve ses commentaires sur une position finale du DGÉ.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Québec, le 28 septembre 2001

Monsieur Marcel Blanchet
Directeur général des élections du Québec
3460, rue de La Pérade
Sainte-Foy (Québec) G1X 3Y5

Objet : Étude de faisabilité sur une carte d'électeur numérisée avec photo. (Juin 2001).

Monsieur le Directeur général des élections du Québec,

En juillet dernier, vous me faisiez parvenir le document cité en rubrique et demandiez mon avis sur cette étude de faisabilité. Vous souligniez que ce document ne représente pas la position du Directeur général des élections sur le fond du dossier et sur la pertinence d'instaurer un tel mécanisme, à savoir une carte d'électeur numérisée avec photo.

Avec mes collaborateurs, j'ai abordé l'analyse de ce document, en me référant au mandat qui vous a été confié par l'Assemblée nationale en ces termes :

> « Que l'Assemblée nationale confie au Directeur général des élections du Québec, conformément aux dispositions de l'article 485 de la Loi électorale, le mandat de réaliser une *étude de faisabilité sur la mise en œuvre d'une carte d'électeur numérisée avec photo* en y présentant notamment les avantages, inconvénients, coûts, modalités et échéanciers de réalisation d'un tel projet; et qu'à cette fin, il obtienne l'avis et l'assistance de la Commission d'accès à l'information, de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, du

525, boul. René-Lévesque Est, bureau 1.25, Québec (Québec) G1R 5Y4 Téléphone : (418) 643-2688 Sans frais : 1 800 463-5070 Télécopieur : (418) 643-8759

protecteur.citoyen@pc.gouv.qc.ca http://www.ombuds.gouv.qc.ca

> Protecteur du citoyen et de tout autre ministère ou organisme gouvernemental qu'il jugera nécessaire. »
>
> (Procès-verbal, Le mercredi, 20 décembre 2000 – n°156)

J'ai bien sûr pris en compte l'interprétation que vous faites de ce mandat qui consiste :

> « à fournir aux membres de l'Assemblée nationale une information complète et à jour sur la question de la carte d'électeur, de même qu'un éclairage pertinent quant aux scénarios de réalisation d'une telle carte. »
>
> (*Étude de faisabilité sur une carte d'élection numérisée avec photo*, p.2.)

Cette interprétation de votre mandat m'apparaît juste. Dans cette optique, mes commentaires se limiteront à répondre à la question suivante :

- Le document intitulé " *Étude de faisabilité sur une carte d'électeur numérisée avec photo* " est-il de nature à fournir aux membres de l'Assemblée nationale, toute l'information nécessaire sur les avantages et les inconvénients d'une carte d'électeur numérisée avec photo dans le système électoral du Québec?

Je prends pour acquis que l'intérêt de l'Assemblée nationale pour cette question n'est pas purement théorique et qu'il s'agit d'une étude de faisabilité et non d'opportunité.

Mes commentaires porteront sur les aspects suivants:

1) Les prémisses de l'étude
2) L'intérêt de l'étude

1) Les prémisses de l'étude de faisabilité.

L'étude soumise à notre attention se fonde sur des prémisses tirées de la Loi électorale actuelle, dont l'article 2 qui édicte que:

> « Pour exercer son droit de vote, une personne doit posséder la qualité d'électeur le jour du scrutin et être inscrite sur la liste électorale de la section de vote où elle a son domicile le mardi de la deuxième semaine qui précède celle du scrutin. »

Il découle de cette prémisse que le droit de vote ne peut, d'aucune manière, être relié à la possession de la carte d'électeur et que cette dernière ne peut être qu'un instrument d'identification de l'électeur.

Il en découle également que, même dans l'hypothèse où la carte d'électeur deviendrait obligatoire, cette obligation ne serait pas sanctionnable et d'aucune utilité puisque le processus d'identification prévu à l'article 2 devra quand même être respecté.

La seule obligation pour l'électeur demeurerait de s'identifier comme cela est prévu depuis le 19 juin 1999.

La carte d'électeur numérisée, telle que présentée dans l'étude de faisabilité, ne peut donc être envisagée que sous l'angle d'un nouveau mécanisme d'identification de l'électeur qui s'ajouterait, ou non, à ceux déjà prévus. Je reconnais que l'ensemble du document le dit d'une certaine manière, mais je crois qu'il serait important de faire état de ces prémisses de façon très claire dans l'introduction du document.

2) L'intérêt de l'étude de faisabilité.

L'étude de faisabilité dresse un tableau complet de situations complexes, dans le cadre de la Loi électorale actuelle.

J'ai particulièrement apprécié les détails techniques et matériels relatifs à l'implantation et à l'utilisation d'une telle carte selon les options proposées.

Le lecteur sera certainement à même d'évaluer les limites et les difficultés de tous ordres qui y sont reliées.

J'éprouve toutefois quelques réticences à l'égard de la référence aux données recueillies lors des scrutins municipaux de 1999 et 2000 (p. 9 et 10), car moins de 50 % de la population ayant droit de vote s'y était exprimée.

Je suis d'avis qu'il faut mentionner ce fait afin de situer ces données dans leur contexte réel.

Je suis également d'avis qu'une telle étude devrait faire état des pratiques établies dans d'autres États démocratiques afin de pouvoir mieux comparer et, par conséquent, évaluer les impacts de l'introduction d'une carte d'électeur sur tous les plans.

En conclusion, en tenant compte des réserves qui sont posées dans l'introduction à l'égard des coûts et des impacts sur la Loi électorale, je crois que les ajouts que je propose seraient de nature à compléter le document que vous avez produit.

J'ajoute qu'il est conçu de manière à jouer un rôle pédagogique et que la lecture en est intéressante.

Veuillez recevoir, Monsieur le Directeur général des élections du Québec, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

La protectrice du citoyen,

Pauline Ch. Lesage.

Pauline Champoux-Lesage

PCL/MMN/cb